




3 1761 11701545 3



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117015453>











First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on the*

# Anti-terrorism Act

*Chair:*

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

Wednesday, December 15, 2004  
Monday, February 14, 2005

Issue No. 1

**Organization meeting**

**and**

**First and second meetings on:**

A comprehensive review of the provisions  
and operation of the Anti-terrorism Act (*S.C. 2001, c.41*)

**APPEARING:**

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P.,  
Deputy Prime Minister and Minister of  
Public Safety and Emergency Preparedness

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur la*

# Loi antiterroriste

*Présidente :*

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Le mercredi 15 décembre 2004  
Le lundi 14 février 2005

Fascicule n° 1

**Réunion d'organisation**

**et**

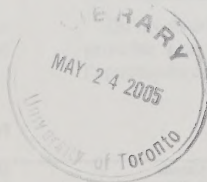
**Première et deuxième réunions concernant :**

Un examen approfondi des dispositions et de l'application  
de la Loi antiterroriste (*L.C. 2001, ch.41*)

**COMPARAÎT :**

L'honorable Anne McLellan, C.P., députée,  
vice-première ministre et ministre de la  
Sécurité publique et de la Protection civile

**TÉMOINS :**  
(Voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON  
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Austin, P.C.	Kinsella
(or Rompkey, P.C.)	* Kinsella
Day	(or Stratton)
Fraser	Smith, P.C.
Jaffer	

Ex officio members

Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Harb is substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*December 15, 2004*).

The name of the Honourable Senator Fraser is substituted for that of the Honourable Senator Austin, P.C. (*December 15, 2004*).

The name of the Honourable Senator Christensen is substituted for that of the Honourable Senator Harb (*December 15, 2004*).

The name of the Honourable Senator Austin, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*December 15, 2004*).

The name of the Honourable Senator Smith, P.C. is substituted for that of the Honourable Senator Harb (*February 7, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR  
LA LOI ANTITERRORISTE

*Présidente* : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

*Vice-président* : L'honorable John Lynch-Staunton

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Joyal, C.P.
* Austin, C.P.	Kinsella
(ou Rompkey, C.P.)	* Kinsella
Day	(ou Stratton)
Fraser	Smith, C.P.
Jaffer	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Harb est substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 15 décembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Austin, C.P. (*le 15 décembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Harb (*le 15 décembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Austin, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 15 décembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Smith, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Harb (*le 7 février 2005*).



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, October 20, 2004:

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool:

That a Special Committee of the Senate be appointed to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act, (*S.C. 2001, c.41*);

That, notwithstanding rule 85(1)(b), the special committee comprise nine members namely the Honourable Senators Andreychuk, Day, Fairbairn, Fraser, Harb, Jaffer, Joyal, Kinsella and Lynch-Staunton and that four members constitute a quorum;

That the committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the committee;

That, notwithstanding rule 92(1), the committee be empowered to hold occasional meetings *in camera* for the purpose of hearing witnesses and gathering specialized or sensitive information;

That the committee be authorized to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings;

That the committee submit its final report no later than December 18, 2005, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings until December 31, 2005; and

That the committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting, and that any report so deposited be deemed to have been tabled in the Chamber.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Stratton, that the motion be amended in the third paragraph thereof by adding after the words "papers and records," the words "to adjourn from place to place within and outside Canada,".

After debate,

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The question was then put on the motion, as amended, of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Losier-Cool:

That a Special Committee of the Senate be appointed to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act, (*S.C. 2001, c.41*);

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mercredi 20 octobre 2004 :

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool,

Qu'il y ait création d'un comité spécial du Sénat chargé de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (*L.C. 2001, ch. 41*);

Que, nonobstant l'article 85(1)b) du Règlement, ce comité spécial comprenne neuf membres, à savoir les honorables sénateurs Andreychuk, Day, Fairbairn, Fraser, Harb, Jaffer, Joyal, Kinsella et Lynch-Staunton, et que le quorum soit constitué de quatre membres;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes et à obtenir des documents et des dossiers, à entendre des témoins, à présenter des rapports de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour documents et témoignages, selon ses instructions;

Que, nonobstant l'article 92(1) du Règlement, le comité soit habilité à tenir des séances à huis clos, de façon occasionnelle, pour entendre des témoignages et recueillir des informations particulières ou délicates;

Que le comité soit habilité à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, d'une manière qui perturbe le moins possible ses travaux;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 18 décembre 2005 et qu'il conserve jusqu'au 31 décembre 2005 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions;

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Stratton, que la motion soit modifiée au troisième paragraphe, par l'ajout, après les mots « des documents et des dossiers, » des mots « à se déplacer à travers le Canada et à l'étranger, ».

Après débat,

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

La question est mise aux voix sur la motion, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Rompkey, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Losier-Cool,

Qu'il y ait création d'un comité spécial du Sénat chargé de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (*L.C. 2001, ch. 41*);

That, notwithstanding rule 85(1)(b), the special committee comprise nine members namely the Honourable Senators Andreychuk, Day, Fairbairn, Fraser, Harb, Jaffer, Joyal, Kinsella and Lynch-Staunton and that four members constitute a quorum;

That the committee have power to send for persons, papers and records, to adjourn from place to place within and outside Canada, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the committee;

That, notwithstanding rule 92(1), the committee be empowered to hold occasional meetings in camera for the purpose of hearing witnesses and gathering specialized or sensitive information;

That the committee be authorized to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings;

That the committee submit its final report no later than December 18, 2005, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings until December 31, 2005; and

That the committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting, and that any report so deposited be deemed to have been tabled in the Chamber.

The motion as amended was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

Que, nonobstant l'article 85(1)(b) du Règlement, ce comité spécial comprenne neuf membres, à savoir les honorables sénateurs Andreychuk, Day, Fairbairn, Fraser, Harb, Jaffer, Joyal, Kinsella et Lynch-Staunton, et que le quorum soit constitué de quatre membres;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes et à obtenir des documents et des dossiers, à se déplacer à travers le Canada et à l'étranger, à entendre des témoins, à présenter des rapports de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour documents et témoignages, selon ses instructions;

Que, nonobstant l'article 92(1) du Règlement, le comité soit habilité à tenir des séances à huis clos, de façon occasionnelle, pour entendre des témoignages et recueillir des informations particulières ou délicates;

Que le comité soit habilité à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, d'une manière qui perturbe le moins possible ses travaux;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 18 décembre 2005 et qu'il conserve jusqu'au 31 décembre 2005 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions;

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, telle que modifiée, est adoptée.



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, December 15, 2004

(1)

[English]

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day in room 356-S, Centre Block, at 11:47 a.m., for the purpose of organization.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Christensen, Fairbairn, P.C., Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella and Lynch-Staunton (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Losier-Cool (1).

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 88, the Clerk of the Special Committee presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Kinsella moved that the Honourable Senator Fairbairn be Chair of this Committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Fairbairn took the Chair of the Committee and made some opening remarks.

The Honourable Senator Fairbairn moved that the Honourable Senator Lynch-Staunton be Deputy Chair of this Committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Austin moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation;

That the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Andreychuk moved that the Special Committee print its Proceedings and that the Chair be authorized to set the number to meet demand.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Austin moved that, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Fairbairn moved:

That the Special Committee ask the Library of Parliament to assign research staff to the Special Committee, and;

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 15 décembre 2004

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 11 h 47, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, pour organiser ses travaux.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Christensen, Fairbairn, C.P., Jaffer, Joyal, C.P., Kinsella et Lynch-Staunton (8).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Losier-Cool (1).

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 88 du Règlement, la greffière du comité spécial préside à l'élection de la présidence.

L'honorable sénateur Kinsella propose que l'honorable sénateur Fairbairn assume la présidence de ce comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Fairbairn accepte la présidence du comité et fait une déclaration.

L'honorable sénateur Fairbairn propose que l'honorable sénateur Lynch-Staunton assume la vice-présidence de ce comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Austin propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidente, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Andreychuk propose que le comité spécial fasse imprimer ses délibérations et que la présidente soit autorisée à établir la quantité d'exemplaires en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Austin propose que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Fairbairn propose :

Que le comité spécial demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills, and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

After debate, the Honourable Senator Joyal moved that the motion be amended as follows:

That the Special Committee ask the Library of Parliament to assign research staff to the Special Committee, and;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the reference received by the committee;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

The question being put on the motion in amendment, it was agreed.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Subcommittee.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Jaffer moved that, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the Special Committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was agreed.

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, puis d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déferés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux;

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

Après débat, l'honorable sénateur Joyal propose que la motion soit modifiée comme suit :

Que le comité spécial demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, puis d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin pour aider le comité à s'acquitter du mandat décrit dans l'ordre de renvoi qu'il a reçu;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux;

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La motion modifiée, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose :

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée à la présidente, au vice-président et à la greffière du comité;

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidente, au vice-président et à la greffière du sous-comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose que, conformément aux lignes directrices du Sénat concernant les frais de déplacement des témoins, le comité spécial rembourse les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un seul témoin par organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidente soit autorisée à permettre le remboursement des dépenses pour un deuxième témoin en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.



The Honourable Senator Fairbairn moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow coverage by electronic media at its discretion.

In amendment, the Honourable Senator Jaffer moved that the words "after consultation with the committee" be added to the motion.

After debate, it was agreed that the committee have as much electronic coverage of its public proceedings as possible.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was agreed.

The committee proceeded to the consideration of the committee's regular meeting times.

After debate, the committee agreed that its regular timeslot would be on Mondays from 10:30 a.m. to 2:30 p.m.

The committee discussed its research requirements and possible approaches to its mandate.

At 12:30 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, February 14, 2005

(2)

[English]

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:30 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Lynch-Staunton, Smith, P.C. and Stratton (10).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee met to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (*S.C. 2001, c.41*).

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness.

WITNESSES:

*Public Safety and Emergency Preparedness Canada:*

Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Minister;

L'honorable sénateur Fairbairn propose que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre la diffusion des délibérations publiques par médias d'information électronique à sa discrétion.

À titre d'amendement, l'honorable sénateur Jaffer propose que les mots « après consultation avec le comité » soient ajoutés à cette motion.

Après débat, il est convenu que le comité diffuse le plus grand nombre possible de ses délibérations publiques par médias d'information électronique.

Après débat, la motion modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Le comité procède à l'examen de son horaire de réunion ordinaire.

Après débat, le comité convient que ses réunions ordinaires auront lieu les lundis, de 10 h 30 à 14 h 30.

Le comité discute de ses besoins en matière de recherche et des façons possibles de s'acquitter de son mandat.

À 12 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 14 février 2005

(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice de Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Lynch-Staunton, Smith, C.P. et Stratton (10).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité se réunit pour entreprendre un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (*L.C. 2001, ch. 41*).

COMPARAÎT :

L'honorable Anne McLellan, C.P., députée, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

TÉMOINS :

*Sécurité publique et Protection civile Canada :*

Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal;

*Department of Justice Canada:*

Bill Pentney, Assistant Deputy Attorney General, Citizenship, Immigration and Public Safety.

Minister McLellan made a statement and, together with Mr. Kennedy and Mr. Pentney, answered questions.

At 12:12 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTESTE:

OTTAWA, Monday, February 14, 2005

(3)

[English]

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met at 12:45 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Lynch-Staunton, Smith, P.C. and Stratton (10).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee met to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (*S.C. 2001, c.41*).

*WITNESSES:*

*Public Safety and Emergency Preparedness Canada:*

Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Minister;

Christian Roy, Counsel, Legal Services.

*Department of Justice Canada:*

Bill Pentney, Assistant Deputy Attorney General, Citizenship, Immigration and Public Safety.

The Chair made a statement.

Paul Kennedy, Bill Pentney and Christian Roy answered questions.

At 2:14 p.m., the committee suspended its sitting.

At 2:25 p.m., the committee resumed its sitting.

The Honourable Senator Andreychuk moved that the following draft budget application for the fiscal year ending March 31, 2005 be adopted and submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Professional and Other Services	\$ 9,000
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	\$ 1,000
<b>Total</b>	<b>\$ 10,000</b>

*Ministère de la Justice Canada :*

Bill Pentney, sous-procureur général adjoint, Citoyenneté, immigration et sécurité publique.

La ministre McLellan fait un exposé puis, avec l'aide M. Kennedy et de M. Pentney, répond aux questions.

À 12 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 14 février 2005

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 12 h 45, dans la salle 160-S, de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Lynch-Staunton, Smith, C.P. et Stratton (10).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité entreprend l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (*L.C. 2001, c.41*).

*TÉMOINS :*

*Sécurité publique et Protection civile Canada :*

Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal;

Christian Roy, conseiller, Services juridiques.

*Ministère de la Justice Canada :*

Bill Pentney, sous-procureur général adjoint, Citoyenneté, immigration et sécurité publique.

La présidente fait une déclaration.

Paul Kennedy, Bill Pentney et Christian Roy répondent aux questions.

À 14 h 14, la séance est suspendue.

À 14 h 25, la séance reprend.

L'honorable sénateur Andreychuk propose d'adopter la demande de budget suivante pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005 et de la soumettre à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets de l'administration.

Services professionnels et autres	9 000 \$
Transports et communications	0 \$
Autres dépenses	1 000 \$
<b>Total</b>	<b>10 000 \$</b>

The question being put on the motion, it was adopted.

At 2:27 p.m., pursuant to rule 92(2)(e) the committee proceeded in camera to consider a draft agenda.

At 3:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 14 h 27, conformément à l'alinéa 92(2)e du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner un projet d'ordre du jour.

À 15 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Heather Lank

*Clerk of the Committee*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, December 15, 2004

The Special Senate Committee on Anti-Terrorism Act met this day at 11:47 a.m., pursuant to rule 88 of the *Rules of the Senate*, to organize the activities of the committee.

[English]

**Dr. Heather Lank, Clerk of the Committee:** Honourable senators, I see a quorum. As clerk of your committee, it is my duty to oversee the election of the chair. I am ready to receive motions to that effect.

**Senator Kinsella:** I move that the Honourable Senator Fairbairn do take the chair of this committee.

**Ms. Lank:** It is moved by the Honourable Senator Kinsella that the Honourable Senator Fairbairn do take the chair of this committee.

Will all those in favour of the motion so indicate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms. Lank:** Opposed? Abstentions?

I declare the motion carried and invite the Honourable Senator Fairbairn to please take the chair.

**Senator Joyce Fairbairn (Chairman)** in the chair.

**The Chairman:** Thank you very much, honourable senators. I look forward to this a great deal. Some of us have been engaged on this issue in depth for some time, and I think we will be in a good position to do a first-class job.

On Item No. 2, election of the deputy chair, I would like to have the honour of moving the name of my friend, Senator Lynch-Staunton.

Is there agreement?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next item is the Subcommittee on Agenda and Procedure.

Are there any nominations for members of the subcommittee?

**Senator Austin:** I move that Senator Fraser be the third member of the subcommittee.

**The Chairman:** Senator Fraser has been nominated to be a member of the Subcommittee on Agenda and Procedure. As she is not here in Ottawa today, we will proceed with that item under the usual consultations.

Item No. 4 is the motion that the committee print its proceedings and that the chair be authorized to set the number.

**Senator Andreychuk:** I so move.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 15 décembre 2004

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 11 h 47, conformément à l'article 88 du *Règlement du Sénat*, pour tenir une réunion d'organisation.

[Traduction]

**Mme Heather Lank, greffière du comité :** Honorables sénateurs, je vois que le quorum est atteint. En tant que greffière du comité, il m'appartient de superviser l'élection du président. Je suis prête à recevoir des motions à cet effet.

**Le sénateur Kinsella :** Je propose que l'honorable sénateur Fairbairn assume la présidence du comité.

**Mme Lank :** Il est proposé par l'honorable sénateur Kinsella que l'honorable sénateur Fairbairn assume la présidence du comité.

Que tous ceux qui sont en faveur le disent.

**Des voix :** D'accord.

**Mme Lank :** Y a-t-il des sénateurs qui s'opposent à la motion ou qui souhaitent s'abstenir?

Je déclare la motion adoptée et j'invite l'honorable sénateur Fairbairn à assumer la présidence.

**Le sénateur Joyce Fairbairn (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente :** Je vous remercie beaucoup, honorables sénateurs. Je suis ravie d'assumer ce rôle. Certains d'entre nous ont déjà beaucoup étudié la question, alors je crois que nous serons en mesure d'accomplir un travail exemplaire.

Au sujet du deuxième point de l'ordre du jour, c'est-à-dire l'élection à la vice-présidence, j'ai l'honneur de proposer la candidature de mon ami, le sénateur Lynch-Staunton.

Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le prochain point concerne le Sous-comité du programme et de la procédure.

Y a-t-il des candidatures à titre de membres du sous-comité?

**Le sénateur Austin :** Je propose que madame le sénateur Fraser soit le troisième membre du sous-comité.

**La présidente :** Il a été proposé que madame le sénateur Fraser siège au Sous-comité du programme et de la procédure. Comme elle n'est pas à Ottawa aujourd'hui, il faudra attendre les consultations d'usage.

Au quatrième point, il est proposé que le comité fasse imprimer ses délibérations et que la présidence soit autorisée à fixer la quantité en fonction des besoins.

**Le sénateur Andreychuk :** Je propose cette motion.

**La présidente :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**The Chairman:** Item No. 5 is authorization to hold meetings and to print evidence when quorum is not present.

**Senator Kinsella:** What is quorum?

**The Chairman:** A quorum will be four.

**Senator Austin:** With at least one member from each of the government and the opposition present.

**The Chairman:** Yes, the motion reads:

That, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the Committee from both the government and the opposition be present.

**Senator Austin:** So moved.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Item No. 6 is:

That the Committee ask the Library of Parliament to assign research staff to the Committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills, and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the Committee; and

That the Chair, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

**Senator Joyal:** The motion says that we will authorize the chair to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject matters of bills, and estimates as are referred to it.

That is not exactly what we will be doing.

**Senator Austin:** That is not what we are doing.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Joyal:** If we authorize people only for that purpose, we might find it is not the proper authorization.

**Senator Austin:** We could say "for the purpose of the reference made to this committee by the Senate."

**Senator Joyal:** Exactly.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**La présidente :** Le cinquième point porte sur l'autorisation à tenir des réunions et à imprimer des témoignages en l'absence de quorum.

**Le sénateur Kinsella :** Quel est le quorum?

**La présidente :** Il sera de quatre membres.

**Le sénateur Austin :** Dont au moins un membre du gouvernement et un de l'opposition.

**La présidente :** C'est exact. La motion se lit comme suit :

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidence soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un membre du comité du gouvernement et de l'opposition soit présent.

**Le sénateur Austin :** Je propose cette motion.

**La présidente :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** La sixième motion se lit comme suit :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter du personnel de recherche auprès du comité;

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

**Le sénateur Joyal :** Il est écrit que nous allons autoriser la présidence à retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférés.

Ce n'est pas exactement ce que nous ferons.

**Le sénateur Austin :** Ce n'est pas ce que nous faisons.

**La présidente :** Merci.

**Le sénateur Joyal :** Ce n'est peut-être pas pour ces raisons que nous voudrions autoriser la présidence à retenir les services de ces personnes.

**Le sénateur Austin :** Nous pourrions inscrire « pour aider le comité à effectuer les travaux liés aux ordres de renvoi du Sénat. »

**Le sénateur Joyal :** Exactement.

**La présidente :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Senator Joyal:** I so move.

**The Chairman:** Thank you.

Just so that we are all clear, I would ask the clerk to read that back.

**Ms. Lank:**

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purposes of the reference received by the Committee.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Item No. 7 reads:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

**Senator Lynch-Staunton:** I so move.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Item No. 8, with regard to travelling and living expenses of witnesses, reads:

That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the Committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

**Senator Jaffer:** I so move.

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Item No. 9 reads:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow coverage by electronic media at its discretion.

**Senator Jaffer:** I have a concern about that. I was on the committee that studied Bill C-7, and at the chair's discretion, there was no electronic media coverage. I would appreciate it if we could include "after consultation with the committee." It should

**Le sénateur Joyal :** Je propose cette motion.

**La présidente :** Merci.

Afin que ce soit clair pour tous, je vais demander à la greffière de lire la motion.

**Mme Lank :**

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à effectuer les travaux liés aux ordres de renvoi du Sénat.

**La présidente :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** La septième motion se lit comme suit :

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée individuellement à la présidence, la vice-présidence et au greffier du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3 :05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidence, à la vice-présidence et au greffier du comité.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je propose cette motion.

**La présidente :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** La huitième motion, qui concerne les frais de déplacement des témoins, se lit comme suit :

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat gouvernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin s'il y a circonstances exceptionnelles.

**Le sénateur Jaffer :** Je propose cette motion.

**La présidente :** Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** La neuvième motion se lit comme suit :

Que, le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques à sa discrétion.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai une inquiétude à propos de cette motion. J'ai siégé au comité qui a étudié le projet de loi C-7, et, suivant la décision de la présidence, les délibérations n'ont pas été diffusées par les médias d'information électroniques. J'aimerais



still be at the discretion of the chair, but there should be consultation.

**The Chairman:** Thank you very much, Senator Jaffer. I would think that adding "after consultation" would be fine. However, our goal would be to have this committee televised in large measure.

**Senator Jaffer:** If I have your word, then I do not need the change, because your word is good enough for me. It is just that on the study of Bill C-7, the chair, who will now be on the Subcommittee on Agenda and Procedure of this committee, decided not to have any electronic media, and did I not agree with that decision.

**The Chairman:** If it makes everyone comfortable to include "after consultation," I am happy to do that.

**Senator Andreychuk:** Put it in.

**Senator Lynch-Staunton:** Why do we not agree now that we are all in favour of having as much electronic coverage as possible, if the chair is in agreement?

**The Chairman:** Given the subject matter this committee is studying, it would certainly be my wish to have all the hearings televised.

**Senator Jaffer:** Then we do not need to change it. Your word is good enough for me.

**Senator Austin:** It is understood that, should the committee decide to sit in camera, there would be no coverage?

**The Chairman:** That is right.

**Senator Austin:** There would be no discussion about coverage of that?

**Senator Joyal:** We may hear witnesses who, for various reasons, might wish to testify in camera.

**The Chairman:** No decision on the matter would be made by me without consultation.

Item No. 10 is the time slot for regular meetings. Perhaps Ms. Lank could take us through that.

This is a serious committee. We do not have the sword of Damocles hanging over our heads, as we did the last time. We have a year before we are asked to report, and could perhaps have an extension, if necessary. However, given the number of committees and their schedules, we will want to have full opportunity to hear all of the witnesses whom we wish to hear.

I understand that the only way that we will be able to accommodate everyone on this committee is to have a time slot on Monday that would not conflict with the Defence Committee.

que l'on ajoute « après avoir consulté le comité ». Ce devrait toujours être à la discrétion de la présidence, mais il devrait y avoir consultation.

**La présidente :** Je vous remercie beaucoup, sénateur Jaffer. Je crois qu'il conviendrait en effet d'ajouter « après avoir consulté le comité ». D'autant plus que notre objectif devrait être de diffuser une grande partie des délibérations.

**Le sénateur Jaffer :** Si vous me donnez votre parole, il n'y a pas lieu alors de modifier la motion, car votre parole me suffit. Tout ce qui me préoccupe, c'est que, lors de l'étude du projet de loi C-7, la personne qui assumait la présidence du comité, qui siégera au Sous-comité du programme et de la procédure de notre comité, avait décidé de ne pas permettre la diffusion des délibérations par les médias d'information électroniques, et je n'approuvais pas cette décision.

**La présidente :** Si personne ne voit de problèmes à ce qu'on ajoute « après avoir consulté le comité », je serais ravie d'apporter ce changement.

**Le sénateur Andreychuk :** Faites cet ajout.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Pourquoi ne pas convenir maintenant de diffuser autant que possible les délibérations, si la présidente est d'accord?

**La présidente :** Étant donné le sujet que doit étudier le comité, je suis tout à fait en faveur de la télédiffusion de toutes les délibérations.

**Le sénateur Jaffer :** Alors nous n'avons pas besoin de modifier la motion. Votre parole me suffit.

**Le sénateur Austin :** Est-il entendu que, si le comité décide de siéger à huis clos, il n'y aura aucune diffusion?

**La présidente :** Oui.

**Le sénateur Austin :** Il n'y aura aucune discussion à propos de la diffusion de délibérations qui auraient lieu à huis clos, n'est-ce pas?

**Le sénateur Joyal :** Il se pourrait que des témoins, pour diverses raisons, souhaitent témoigner à huis clos.

**La présidente :** Je ne prendrai aucune décision sans consulter le comité.

Le dixième point à l'ordre du jour concerne l'horaire des séances régulières. Je vais laisser la parole à Mme Lank à ce sujet.

Notre comité est chargé d'étudier une question sérieuse. Mais contrairement à la dernière fois, nous n'avons pas l'épée de Damoclès suspendue au-dessus de nos têtes. Nous avons un an pour préparer notre rapport, et nous pourrions peut-être même obtenir une prolongation, si cela s'avérait nécessaire. Toutefois, malgré le nombre de comités et l'horaire de chacun d'eux, nous devons faire en sorte de pouvoir entendre tous les témoins que nous souhaitons.

Je crois que la seule journée qui conviendrait à chaque membre est le lundi, à une heure à laquelle le Comité de la défense ne siège pas.

**Senator Andreychuk:** As well as Human Rights and Official Languages.

**The Chairman:** This would be from ten o'clock to two o'clock.

**Senator Austin:** With lunch.

**Senator Joyal:** It is good for me. I have the privilege of living in Montreal.

**Senator Austin:** I have the privilege of being here Sunday nights.

**The Chairman:** I share your concern, Senator Andreychuk.

**Senator Andreychuk:** That means I will leave Regina at noon on Sundays.

**The Chairman:** I will leave Lethbridge at 8:15 on Sundays.

This is not my choice. We are becoming the activist chamber in this building. We work night and day on committees as it is, and this would be the only time that is free from other conflicts.

**Senator Andreychuk:** I do not think we should take a year to do this study. This is an extremely important issue. We have a defence review and a foreign policy review and much is tied into security issues. If we are going to meet every Monday, which is what I presume you are saying, we should move quickly, rather than with the mindset that because we have a year, we can discuss it for that length of time. If we can get it done earlier, we should.

**The Chairman:** I agree with you, Senator Andreychuk. I only mention it because it is in the reference.

**Senator Andreychuk:** You also mentioned an extension.

**The Chairman:** I know. Those are our borders. We will have to get into it and see how we do. I would definitely like to look upon this as an action committee that will try to hold hearings as pertinently and broadly as we can, but to do it in less than a year. We will see how things go. Heaven only knows what might happen in this period. I suppose that is why they gave us a longer time.

It would not be my choice to stretch it out. I take your words seriously.

**Senator Lynch-Staunton:** If I may, the Senate gave us a right to sit while the Senate was sitting — not that I would encourage that.

**Ms. Lank:** They took that out.

**Senator Austin:** You have to specifically ask for it.

**Senator Lynch-Staunton:** Do you have a copy of it there?

**Ms. Lank:** I do. That power is not in the motion.

**Le sénateur Andreychuk :** Ni les comités des droits de la personne et des langues officielles.

**La présidente :** Ce serait alors de 10 heures à 14 heures.

**Le sénateur Austin :** Incluant un lunch.

**Le sénateur Joyal :** Cela me convient, car j'ai la chance d'habiter à Montréal.

**Le sénateur Austin :** Moi, j'ai la chance d'être ici les dimanches soirs.

**La présidente :** Je partage votre préoccupation, madame le sénateur Andreychuk.

**Le sénateur Andreychuk :** Cela signifie que je devrai quitter Regina à midi les dimanches.

**La présidente :** Je vais devoir quitter Lethbridge à 8 h 15 les dimanches.

Ce n'est pas mon choix. Nous sommes en train de devenir les activistes du Parlement. Nous siégeons jour et nuit aux comités, alors c'est le seul horaire qui n'entre en conflit avec aucun autre.

**Le sénateur Andreychuk :** Je ne crois pas que nous devrions prendre un an pour effectuer cette étude. Il s'agit d'une question extrêmement importante. La défense et la politique étrangère font aussi l'objet d'un examen; ce sont deux sujets étroitement liés à la sécurité. Si nous nous réunissons tous les lundis, ce que vous proposez je présume, nous pourrions progresser rapidement. Ce n'est pas parce que nous disposons d'un an que nous devons prendre tout ce temps. Si nous pouvons terminer plus tôt, nous devrions le faire.

**La présidente :** Je suis d'accord avec vous, madame le sénateur Andreychuk. J'ai mentionné cette échéance simplement parce qu'elle est précisée dans l'ordre de renvoi.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez aussi parlé d'une prolongation.

**La présidente :** Je sais. J'ai exposé nos limites. Nous verrons comment vont les choses une fois que nous aurons commencé. J'aimerais que nous essayions de tenir des audiences aussi pertinentes et larges que possible, mais que nous terminions nos travaux en moins d'un an. Nous verrons comment vont les choses. Dieu seul sait ce qui peut se produire au cours de cette période. Je suppose que c'est pour cette raison qu'on nous a donné cette échéance.

Je ne voudrais pas demander une prolongation. Je prends votre commentaire au sérieux.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Si je puis me permettre, je vous rappelle que le Sénat nous a donné le droit de siéger en même temps que lui — mais je n'encourage pas nécessairement cela.

**Mme Lank :** Il a retiré ce droit.

**Le sénateur Austin :** Il faut le demander.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Avez-vous une copie de la motion en main?

**Mme Lank :** Oui. Ce droit ne se trouve pas dans la motion.



**Senator Lynch-Staunton:** I misread it then, I am sorry about that.

**The Chairman:** I am glad you raise this, Senator Lynch-Staunton. If we do want to pursue our work as expeditiously and intensively as possible, there will be occasions, given the kinds of witnesses that we will be seeking, when we will have to have the flexibility to do that. I certainly would have every intention of asking for it.

**Senator Lynch-Staunton:** It would be nice if we could have this all done by June. It is very hard to get everybody together, including witnesses, in the summers.

**The Chairman:** You are taking the words out of my mouth. That would be a goal.

**Senator Lynch-Staunton:** It can be done.

**The Chairman:** I would hope that the powers that be in the Senate would be willing to grant us that opportunity.

**Senator Christensen:** Can we not sit on Fridays if we want to really push it — alternate Mondays and Fridays?

**Senator Lynch-Staunton:** Thursday afternoon?

**Senator Kinsella:** What about Mondays from 11 to 2, to give people coming from Montreal more time to drive and those that fly in more hours to get here.

**The Chairman:** That means we will really have a bag lunch.

**Senator Lynch-Staunton:** It will only be lunch.

**Senator Andreychuk:** Diet lunch or bag lunch. Those are usually muffins — calories.

**The Chairman:** Senator Andreychuk and I will be here because, out of necessity, we will have to leave the day before to get here. If that is an issue, I would be prepared to accommodate the committee.

**Senator Austin:** That cuts out one-quarter of our time, which is somewhat inconsistent with the end-of-June schedule. Can we sit until 3, from 11 to 3? Does that make life a little easier for the people who are travelling?

**The Chairman:** I do not think that conflicts with anything.

**Senator Austin:** Why do we not agree to 11 to 3 to get that extra hour, because otherwise, cumulatively, we will lose one-quarter of our entire sitting time.

**Senator Kinsella:** Or 10:30 to 2:30. The planes from the East are here at 9:30 or 10 o'clock.

**Senator Austin:** 10:30 to 2:30 is fine. I think we need four hours every week. I am happy with the end of June, if we can get there. Of course, it will restrict that travel schedule that was discussed in

**Le sénateur Lynch-Staunton :** J'ai mal lu alors, je suis désolé.

**La présidente :** Je suis contente que vous souleviez ce point, sénateur Lynch-Staunton. Si nous voulons mener nos travaux aussi rapidement et intensivement que possible, il arrivera, étant donné les témoins que nous inviterons, que nous ayons besoin de siéger en même temps que le Sénat. J'ai certes l'intention de demander l'autorisation de le faire.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Ce serait bien que tous nos travaux soient terminés d'ici la fin juin. Il est très difficile de rassembler tout le monde, y compris les témoins, durant l'été.

**La présidente :** Vous m'enlevez les mots de la bouche. C'est notre objectif.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** C'est faisable.

**La présidente :** J'ose espérer que le Sénat sera disposé à nous accorder la permission de siéger en même temps que lui.

**Le sénateur Christensen :** Ne pourrions-nous pas siéger les vendredis, pour vraiment accélérer les choses — je veux dire siéger les lundis et les vendredis en alternance?

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Pourquoi pas les jeudis après-midi?

**Le sénateur Kinsella :** Pourquoi pas les lundis de 11 heures à 14 heures, pour donner davantage de temps aux gens qui viennent de Montréal et à ceux qui doivent se déplacer en avion?

**La présidente :** Cela signifie que nous aurons seulement un lunch.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce sera un lunch restreint. Habituellement, ce sont des muffins — des calories.

**La présidente :** Madame le sénateur Andreychuk et moi-même serons présentes, car nous devons nécessairement partir la veille. Si cet horaire pose un problème à quiconque, je suis prête à prendre des dispositions pour répondre aux besoins de chacun.

**Le sénateur Austin :** Cela nous enlève un quart de notre temps, ce qui rend un peu difficile le respect de notre échéance de la fin juin que nous nous sommes fixée. Pouvons-nous siéger jusqu'à 15 heures, c'est-à-dire de 11 heures à 15 heures? Est-ce que cela faciliterait un peu la vie des gens qui doivent se déplacer?

**La présidente :** Je ne crois pas que cet horaire entre en conflit avec quoi que ce soit.

**Le sénateur Austin :** Nous devrions convenir de nous réunir de 11 heures à 15 heures, pour nous donner une heure de plus, sinon, au bout du compte nous perdrons un quart de notre nombre total d'heures de séance.

**Le sénateur Kinsella :** Ou bien de 10 h 30 à 14 h 30. Les vols en provenance de l'Est arrivent à 9 h 30 ou 10 heures.

**Le sénateur Austin :** De 10 h 30 à 14 h 30, c'est bien. Je crois qu'il nous faut mettre quatre heures par semaine. L'échéance de la fin juin me convient, si nous pouvons la respecter. Bien entendu,

the chamber — Moscow, Dubai, New York.

**The Chairman:** That would be the summer part.

That is certainly satisfactory, colleagues. Again, if this committee is taken seriously by the Senate and we need to sit, because of the availability of certain witnesses, while the Senate is sitting, we will certainly seek the opportunity; and it will arise, I have no doubt about it.

Is there any other business?

**Senator Jaffer:** I have an item.

I see that specifically, there is just the Procedure and Agenda Subcommittee, which I read to mean that the committee will have a say on how we proceed — if we will travel, where we will travel, what other security issues will be looked at. Bill C-36 is not in a vacuum. There is security policy and other things that will have to be looked at — most importantly, the impact on the community. Will we have a meeting to discuss how we will proceed when we come back?

**The Chairman:** I was planning to just say a few words, if I may. We all want to get off to a good start. It would be my view that Ms. Lank should get together with the researchers, both sides, and the Library of Parliament, and first of all remind us where we came from, the issues that were dealt with in the last report and go from there.

We would have a meeting as soon as we return on the basis of a draft agenda. Also, if anybody has any suggestions in the interim, get in touch with Ms. Lank. I think we would start with the committee going over witness lists and how we wish to proceed in our first meeting back after the break.

**Senator Andreychuk:** I want to support Senator Jaffer's comment that we cannot take Bill C-36 in isolation. It was a series of security measures, so I think we will have to put it in the context of why the bill was introduced in the first place.

**The Chairman:** Right.

**Senator Andreychuk:** Did it meet its objectives? To do that, I think you have to look at the broad security issue to see whether the mechanisms that the government has employed for security and safety have worked. One is always dependent on the other. It seems that we must do it in context, rather than provision by provision in a bill, to see how it works.

This is very much a domino effect. If one part is not working in the security area, it will have repercussions on the rest. I appreciate that Bill C-36 is the focus, but it has to be in the broader context of security.

**The Chairman:** That makes sense to me.

cela aura une incidence sur les déplacements dont nous avons discutés en Chambre — je parle des séjours à Moscou, à Dubaï et à New York.

**La présidente :** Ceux-là sont prévus pour l'été.

Cet horaire est certes satisfaisant, chers collègues. Je le répète, si le Sénat prend notre comité au sérieux, il est certain que, si nous avons besoin de siéger en même temps que lui, en raison de la disponibilité de certains témoins, nous n'hésiterons pas à demander la permission de le faire; et je n'ai aucun doute que nous aurons à la demander.

Avez-vous d'autres points à soulever?

**Le sénateur Jaffer :** J'en ai un.

Il concerne précisément le Sous-comité du programme et de la procédure. D'après ce que je comprends, le comité aura son mot à dire quant à la façon dont nous procéderons — c'est-à-dire si nous allons nous déplacer, à quel endroit, le cas échéant, et quelles autres questions de sécurité nous examinerons. Le projet de loi C-36 ne peut être examiné en vase clos. Il y a la politique en matière de sécurité et d'autres éléments que nous devons étudier — particulièrement, l'incidence sur la collectivité. Tiendrons-nous une séance pour discuter de la façon dont nous allons procéder au retour du congé?

**La présidente :** J'avais prévu dire quelques mots à ce sujet. Nous voulons tous partir du bon pied. Je suis d'avis que Mme Lank devrait rencontrer les attachés de recherche et des membres du personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour établir, à titre de point de départ, la liste des questions qui ont été abordées dans le dernier rapport.

Dès notre retour, nous tiendrons une séance pour discuter de l'ébauche de notre programme. Entre-temps, si vous avez des suggestions, vous pouvez les communiquer à Mme Lank. Je crois qu'en premier lieu nous devrions passer en revue la liste des témoins et la façon dont nous souhaitons procéder.

**Le sénateur Andreychuk :** Je conviens avec le sénateur Jaffer que nous ne pouvons pas examiner le projet de loi C-36 en vase clos. Cette mesure législative comporte une série de mesures de sécurité, alors je crois que nous devons l'examiner dans le contexte qui a motivé son élaboration.

**La présidente :** Tout à fait.

**Le sénateur Andreychuk :** Les objectifs que visait cette loi ont-ils été atteints? Pour pouvoir répondre à cette question, il faudra examiner l'ensemble du dossier de la sécurité afin de déterminer si les mécanismes que le gouvernement a employés pour assurer la sécurité ont fonctionné. Il me semble que nous devons examiner cette mesure dans son contexte, plutôt qu'article par article, pour déterminer comment elle fonctionne.

C'est le principe de la réaction en chaîne. S'il y a des lacunes sur le plan de la sécurité, cela aura des répercussions à d'autres niveaux. Je sais que le projet de loi C-36 est l'objet de notre étude, mais nous devons aussi examiner l'ensemble du dossier de la sécurité.

**La présidente :** Cela fait du sens.



**Senator Kinsella:** Madam Chair, on the matter of the research that will be undertaken between now and our next meeting, has authorization been given already by the committee to ask the Library of Parliament to assign research staff?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Kinsella:** Do we have any ideas as to some of the resources that are available?

**The Chairman:** Could you speak to that, Ms. Lank?

**Ms. Lank:** We have two people here from the Library of Parliament this morning in case the committee did ask for resources. If the committee would like, they could introduce themselves?

**Senator Kinsella:** Do they have their CVs with them?

**Mr. Benjamin Dolin, Analyst, Library of Parliament:** We do, in fact.

**Senator Kinsella:** This is great. We recognize the very competent researchers there. I wanted to encourage having some specificity brought to the kind of research that I think you might want to get started on — perhaps some of the reports that are around, whether the Senate committee report or the evidence that appeared in the other place.

I am looking at Leah Spicer's November 26, 2001 report.

I really liked the way this one was set out. It had the witnesses and what their submissions were. It was really easy to go through. You can underline in the comments under "submissions" those witnesses that had specific civil liberty concerns. For example, I am looking at Julius Grey — everyone knows him — who thought the bill should be passed, but he believes that it went too far. He was raising a concern.

If we look at who were the others, we will see the civil liberty concerns at the same time. If we brought those together, they may constitute a community of interest and raise those kinds of questions to see whether the literature has developed, either in academia or from these organizations themselves. They may have done some work. That would be helpful.

**The Chairman:** I am sure that our researchers are taking note of that. I should introduce Benjamin R. Dolin, who was with us three years ago through thick and thin.

We have Jennifer Wispinski helping us as well. We are a good group with which to work.

**Senator Joyal:** On that same subject, Madam Chair, there are points that I would like to bring to your attention.

A seminar was organized by the University of Quebec at Montreal two weeks ago, I think — it was reported in the media — where a certain number of experts were invited to reflect upon Bill C-36 in the same vein that Senator Kinsella has mentioned. Moreover, I read in the Barreau du Québec newspaper, I think it was a month ago, that they had organized a seminar. The Chief

**Le sénateur Kinsella :** Madame la présidente, en ce qui concerne la recherche qui sera menée jusqu'à notre prochaine réunion, le comité a-t-il déjà donné la permission que l'on demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter du personnel de recherche auprès de lui?

**La présidente :** Oui.

**Le sénateur Kinsella :** Avons-nous une idée des ressources en question?

**La présidente :** Pouvez-vous répondre, madame Lank?

**Mme Lank :** Nous avons invité ce matin deux membres du personnel de la Bibliothèque du Parlement au cas où le comité demanderait des ressources. Si les membres le veulent, ils pourraient se présenter.

**Le sénateur Kinsella :** Ont-ils en main leur curriculum vitae?

**M. Benjamin Dolin, analyste, Bibliothèque du Parlement :** Oui, nous les avons.

**Le sénateur Kinsella :** C'est excellent. Voilà des attachés de recherche très compétents. Je voudrais orienter vos recherches, que vous voudrez peut-être déjà amorcer. Vous pourriez peut-être commencer par examiner certains rapports, par exemple le rapport du comité sénatorial, ou les témoignages des témoins qui ont comparu à l'autre endroit.

Je suis en train de regarder le rapport du 26 novembre 2001 préparé par Leah Spicer.

J'aime bien la façon dont il est organisé. Il présente les témoins et leurs mémoires. Il est très facile à parcourir. Grâce aux commentaires, on peut cerner les témoins qui avaient des préoccupations sur le plan des libertés civiles. Par exemple, Julius Grey — que tout le monde connaît — estimait que le projet de loi devait être adopté, mais il trouvait que cette mesure allait trop loin. Il a exprimé cette préoccupation.

Lorsqu'on examine la liste des témoins, on voit en même temps quelles étaient leurs préoccupations en matière de libertés civiles. Il serait intéressant de vérifier si la documentation sur le sujet s'est accrue, grâce aux travaux d'universitaires ou bien des organismes que représentaient ces témoins. Ils pourraient avoir publié des documents depuis. Ce serait très utile de le savoir.

**La présidente :** Je suis certaine que nos attachés de recherche prennent note de cela. Je devrais vous présenter Benjamin R. Dolin, qui a travaillé avec nous il y a trois ans contre vents et marées.

Je vous présente aussi Jennifer Wispinski, qui est ici pour nous aider également. Nous sommes un bon groupe avec lequel travailler.

**Le sénateur Joyal :** Dans la même veine, madame la présidente, il y a certains points que j'aimerais porter à votre attention.

Il y a deux semaines, l'Université du Québec à Montréal a organisé un séminaire — dont on a parlé dans les médias — auquel ont pris part un certain nombre d'experts en vue de discuter du projet de loi C-36 dans le même esprit qu'a mentionné le sénateur Kinsella. En outre, j'ai lu dans le journal du Barreau du Québec, il y a un mois je crois, que cet organisme avait

Justice was one of the keynote speakers. That should be looked into, because this is a fresh kind of reflection. Moreover, I think we all know that there has been a statement from the Supreme Court in relation to the certificates that were issued by the two ministers. It would help us if we had a review of the court decision in relation to Bill C-36. Those decisions are well known and well publicized. That would help us to circumscribe the areas of the bill that were contentious, but on which the court has already pronounced. That would help us by way of comment or study of the provisions of the bill that were identified by this committee, our previous committee, as raising important legal implications in relation to the Charter. That should be part of the review that the research should start looking into.

**The Chairman:** Are there any other comments?

**Senator Austin:** Chair, we should decide whether we want to meet on January 31, which is the first Monday, or not. The second point would be whether to have in camera briefing sessions before we see witnesses. We could have at least one session where our advisers present an overview of what took place to pick up on the comments that have been made and issues that have been raised in the meantime, the concerns that Senator Joyal was voicing, and the hot points in their view of our study. We could have one preparatory discussion, essentially a briefing session for ourselves. I am not proposing we meet on January 31. Unfortunately, I am here and the Mondays following, but others may not want to be here until Tuesday.

We should also decide when in the program we want to hear from the minister about the bill — probably quite early on, but after we are sensitized to the key issues. We should then have the minister in.

**The Chairman:** That would be Minister McLellan.

**Senator Austin:** The two ministers, Minister McLellan first and then Minister Cotler.

I can see that in February we would get ourselves through the major introduction. Having done that, we should have a talk about how we want to mobilize witnesses, on what issues and when. There is this problem of a two-week break in March that will arrest our progress shortly after we get going, unless there is some interest in our meeting during those weeks of the break. Effectively, we probably will not begin to hear from the major witnesses that have been referred to until early April. Therefore, the committee will have to focus on a very aggressive April-May program to finish our work by the end of June.

Do we want to meet on Monday, January 31?

**The Chairman:** At the very least, we should have a steering committee meeting on that Monday.

**Senator Lynch-Staunton:** If not before by phone.

également organisé un séminaire. Le juge en chef y était un orateur principal. Nous devrions examiner ces deux événements, car ils ont donné lieu à un nouveau type de réflexion. De plus, nous savons tous que la Cour suprême a rendu une décision au sujet des certificats délivrés par les deux ministres. Il serait utile d'examiner cette décision liée au projet de loi C-36. Les décisions de la Cour suprême sont bien connues et bien publicisées. Cela nous aiderait à circonscrire les éléments litigieux du projet de loi, au sujet desquels la Cour s'est déjà prononcée. Il nous serait utile d'obtenir des commentaires ou une étude au sujet des dispositions du projet de loi qui, de l'avis du comité précédent, avaient des répercussions juridiques importantes sur le plan de la Charte. Le personnel de recherche pourrait notamment commencer à se pencher là-dessus.

**La présidente :** Y a-t-il d'autres commentaires?

**Le sénateur Austin :** Madame la présidente, nous devrions décider si nous voulons nous réunir le 31 janvier, qui est le premier lundi. Ensuite, nous devrions décider si nous voulons tenir des séances d'information à huis clos avant d'entendre des témoins. Nous pourrions tenir au moins une séance au cours de laquelle nos conseillers nous donneraient un aperçu de ce qu'ils ont fait à la suite des commentaires qui ont été formulés, des questions qui ont été soulevées et des préoccupations exprimées par le sénateur Joyal ainsi qu'un aperçu aussi des principaux points sur lesquels devrait porter notre étude selon eux. Nous pourrions tenir également une discussion préparatoire. Je ne propose pas que l'on se réunisse le 31 janvier. Malheureusement, je serai ici ce jour-là et les lundis suivants, mais d'autres sénateurs ne seront peut-être pas ici avant le mardi.

Nous devrions aussi décider à quel moment nous voulons recevoir la ministre au sujet du projet de loi — probablement au début, mais pas avant d'avoir pris connaissance des principaux enjeux. Ce n'est qu'après que nous devrions l'inviter.

**La présidente :** Ce serait la ministre McLellan.

**Le sénateur Austin :** Les deux ministres, Mme McLellan en premier et ensuite M. Cotler.

J'estime qu'en février nous effectuerons les travaux préliminaires. Après cela, nous devrions discuter des sujets à propos desquels nous voulons entendre des témoins et à quel moment nous voulons les inviter. Le congé de deux semaines en mars entraînera une interruption de nos travaux peu de temps après avoir commencé, à moins que nous manifestations l'intérêt de nous réunir durant ces deux semaines. Dans les faits, nous ne commencerons probablement pas à recevoir les principaux témoins avant le début avril. Ainsi, le comité devra mettre les bouchées doubles en avril et en mai pour pouvoir terminer ses travaux à la fin juin.

Est-ce que nous voulons nous réunir le lundi 31 janvier?

**La présidente :** À tout le moins, le comité directeur devrait tenir une séance ce jour-là.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Et même avant cette date par téléphone.

**The Chairman:** We could do this. What of the researchers?

**Senator Lynch-Staunton:** After our consultation.

**The Chairman:** Yes.

Anyhow, certainly we could connect as a steering committee before that and then we could have a briefing meeting on January 31.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes. I would hope we would have our witnesses before March. I understand what Senator Austin is getting at, but if we apply ourselves and agree that maybe we will sit twice a week on occasion, we can start hearing witnesses by mid-February, or the end of February at the latest, I would hope.

**The Chairman:** I would also ask the clerk to take a look at when we could have that meeting, if we do need, on occasion — as you say — to have more than one meeting a week.

**Senator Lynch-Staunton:** There are Thursday afternoons and Friday mornings. I do not want to encourage them, but this is a very important piece of work and it will have an impact. We should make ourselves as available as possible.

**Senator Austin:** Could we contemplate taking a day during the two-week break? For example, the first Monday of the first break week we could have the whole day. It would really propel our momentum forward. Not the whole week, but a day or two would give us the chance to really dig in and see where we are going. If we can hear a number of witnesses, rather than trying to meet on Fridays or Thursday afternoons and creating conflicts, we could keep our momentum by taking a day or two in early March.

**The Chairman:** We will put all of this on the agenda.

**Senator Austin:** This is for the steering committee to consider.

**The Chairman:** Yes, and also, it would be helpful if any of the senators with activities on other committees could indicate that, because if we were looking at a break week, it is not quite fixed yet, but there will be an occasion when, for instance, the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry has a reference to travel to Washington, and we want to do that. If we could find out if there are others in a similar situation, then we could work it out.

I have no difficulty, if there is a break-week opportunity and we can all get together; we could certainly do more.

**Senator Austin:** It is something to consider.

**The Chairman:** Yes. We will look at that. If there is anything that individual senators see on their agenda that is immovable, they could let us know and we will try to work it out. I am all for working out an activist schedule on this.

**La présidente :** Nous pourrions faire cela. Qu'en est-il des attachés de recherche?

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Après notre consultation.

**La présidente :** Oui.

Quoi qu'il en soit, les membres du comité directeur pourraient certes tenir une discussion entre eux avant cette date et se réunir ensuite le 31 janvier.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Oui. J'aimerais que nous recevions nos témoins avant le mois de mars. Je vois où le sénateur Austin veut en venir, mais si nous sommes assidus et que nous convenons de nous réunir deux fois par semaine à l'occasion, nous pourrions commencer à recevoir des témoins à la mi-février, ou à la fin de ce mois au plus tard, j'ose espérer.

**La présidente :** J'aimerais que la greffière vérifie à quel moment nous pourrions tenir cette deuxième réunion, si cela s'avère nécessaire, à l'occasion — comme vous dites.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Ce pourrait être le jeudi après-midi ou le vendredi matin. Je ne veux pas encourager cela, mais il s'agit d'une mesure législative très importante qui aura des répercussions. Nous devrions faire en sorte d'être disponibles le plus possible.

**Le sénateur Austin :** Pouvons-nous envisager de nous réunir une journée durant le congé de deux semaines? Par exemple, le premier lundi de la première semaine, nous pourrions nous réunir toute la journée. Cela nous permettrait de progresser grandement. Je ne parle pas de nous réunir toute la semaine, mais un jour ou deux nous permettrait de vraiment nous mettre à la tâche et de voir ce qui nous attend. Si nous pouvions entendre un certain nombre des témoins à ce moment-là, plutôt que d'essayer de nous réunir le vendredi ou le jeudi après-midi et causer ainsi des conflits d'horaire, nous pourrions maintenir le rythme.

**La présidente :** Nous inscrirons tout cela au programme.

**Le sénateur Austin :** C'est au comité directeur d'envisager cela.

**La présidente :** Oui. Par ailleurs, il serait utile que les sénateurs qui siègent à d'autres comités le fassent savoir, car si nous envisageons de nous réunir durant une des semaines de congé, il faudrait le savoir. Par exemple, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a obtenu l'autorisation de se rendre à Washington. En sachant s'il y a d'autres comités dans la même situation, nous pourrions nous organiser en conséquence.

Si nous sommes en mesure de nous réunir durant une des semaines de congé, je suis tout à fait d'accord pour que nous le fassions. Cela nous permettrait d'avancer plus rapidement.

**Le sénateur Austin :** C'est à envisager.

**La présidente :** Oui, c'est ce que nous ferons. Si certains sénateurs ne peuvent absolument pas se libérer à certaines dates, ils pourraient nous le faire savoir, et nous planifierons les choses en conséquence. Je suis tout à fait d'accord pour faire progresser nos travaux le plus rapidement possible.



**Senator Kinsella:** Is there a list available of all the court actions that have ever been taken with reference to either this bill or those that are related?

**The Chairman:** That certainly can be prepared.

**Senator Jaffer:** I have a number of things I would like to bring up. First, I would like us to consider whether we will travel during the break weeks. My recollection, having been on the original committee, is the reason we wanted a sunset clause was to look at the tremendous impact that the community has suffered from this bill. Obviously, we will want to hear from the communities that have had to pay the price for this bill. We may want to look at travelling in our break weeks. That is my first suggestion.

My second point is I agree with Senator Joyal when he says let us look at some of the work that has been done by academics. There have been many conferences. My office will certainly provide the researchers with details of the other conferences that have taken place.

The third thing I would like to say is that there have been consultations by both ministers. Perhaps our researchers can get the findings of those consultations. That will help us to see what the community has been saying. There can be a summary for the members of the committee on what has been said by the community and what was said to the ministers about these bills in the consultations.

The last thing I would like us to consider when we come back is that we have had, I believe, two sets of hearings — Bill C-36 and then Bill C-7 — and we have had a lot of representations from people who said it was a good bill. We have heard that. Not that we want to silence anybody on that, but we have already done that part of it. People said it was good.

As Senator Kinsella said, we should have a summary of what people said. Then, may I suggest that we look at asking three or four questions that we can all formulate as to what more do we need to find out? That way, we do not hear the same things that we heard the first two times; we move on to what the real reason for the review is — to find out what the impact is and whether this bill has worked. I suggest that we look at some questions as a guide to witnesses who come before us of what we are looking for.

**Senator Austin:** I might just throw one more stone into the pond. We should be kept apprised of the work done in the other place on this subject, so that our researchers provide us with an overview of the witnesses or evidence they get there, and the questions asked by various people in the subcommittee of the House committee. I am sure we will pick it up in the media. It is not repeating things, but getting their view of key points, particularly as our researchers hear what particular concerns each of us has with respect to this study, and then trying to see if that concern is being expressed in the other place.

**Le sénateur Kinsella :** Existe-t-il une liste de toutes les décisions rendues jusqu'à maintenant au sujet du projet de loi ou d'autres mesures connexes?

**La présidente :** On peut sûrement en dresser une.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai un certain nombre de points à soulever. Premièrement, nous devrions voir si nous voulons nous déplacer pendant les semaines de congé. J'ai siégé au comité original et je me souviens que nous voulions qu'il y ait une disposition de réexamen afin de pouvoir étudier l'incidence énorme qu'a eue le projet de loi sur la collectivité. De toute évidence, nous voudrions écouter les collectivités qui ont eu à payer le prix de cette mesure législative. Nous devrions peut-être envisager de nous déplacer durant les semaines de congé. C'est ma première suggestion.

Deuxièmement, je suis d'accord avec le sénateur Joyal pour ce qui est d'examiner certains des travaux qui ont été effectués par des universitaires. Il s'est tenu de nombreuses conférences. Mon bureau transmettra aux attachés de recherche des détails concernant d'autres conférences qui ont eu lieu.

Troisièmement, les deux ministres ont mené des consultations. Peut-être que nos attachés de recherche peuvent obtenir les résultats de ces consultations. Ils nous permettraient de prendre connaissance des opinions exprimées au sein des collectivités. Un résumé des points de vue exprimés au sujet du projet de loi lors des consultations pourrait être préparé à l'intention des membres du comité.

Enfin, au cours des deux études qui ont été menées — l'une au sujet du projet de loi C-36 et l'autre à propos du projet de loi C-7 — un grand nombre de personnes ont déclaré qu'il s'agissait d'une bonne mesure législative. Nous avons entendu cela. Nous ne voulons pas empêcher les gens de le répéter, mais nous l'avons déjà entendu. On nous a dit qu'il s'agissait d'une bonne mesure.

Comme l'a dit le sénateur Kinsella, nous devrions obtenir un résumé des propos tenus par les gens. Je propose que nous posions trois ou quatre questions que nous pouvons formuler ensemble et qui nous permettraient d'apprendre de nouvelles choses. De cette façon, on ne nous dirait pas ce que nous avons déjà entendu les deux fois précédentes; nous nous concentrerions sur le motif de l'examen, c'est-à-dire déterminer l'incidence de cette mesure législative et voir si elle a fonctionné. Nous pourrions soumettre ces questions aux témoins afin de leur donner une idée de ce que nous voudrions savoir.

**Le sénateur Austin :** J'ajouterais une autre suggestion. On devrait nous tenir au courant des travaux menés à l'autre endroit sur le sujet. Nos attachés de recherche pourraient nous donner un aperçu des témoignages livrés à cet endroit et des questions posées par les membres du sous-comité du comité de la Chambre des communes. Je suis certain que les médias en parleront. Il ne s'agit pas seulement d'obtenir les principaux points de vue exprimés à l'autre endroit, mais aussi d'essayer de voir si nos préoccupations sont exprimées également à l'autre endroit.

**The Chairman:** Do you see that, Senator Austin, as partly an opportunity to find out what was being said, or would you see it as a necessity? Certainly, our witness lists will cross over, but do you see it as a necessity that we have the same witnesses? We will want to have different ones as well.

**Senator Austin:** I do not think we want an identical study. I would think it would be complementary. We should pursue our own concerns, but just to be aware so that we have a complete picture of what is emerging on this topic.

**Senator Lynch-Staunton:** There will be times when we will want to hear the same witnesses. I have no problems with that, but I think we should go even further, Senator Austin, and get in touch with whatever committee is studying the issue over there. We should tell them what we will do and see how they will approach it, so that we do not trip over each other.

**Senator Austin:** Good idea. It is a big topic.

**Senator Lynch-Staunton:** It is a big, important topic, touching everybody. Let us set aside the petty rivalries between the two Houses and show that we can, on key issues, work together.

**The Chairman:** Absolutely.

**Senator Lynch-Staunton:** I do not know who is doing it over there. Is there a special committee?

**Senator Austin:** It is a subcommittee of the Justice Committee. I do not know who the chair of the subcommittee is. Maybe one of our researchers knows?

**The Chairman:** Paul Zed, who is from New Brunswick, will be chairing that.

I think that is important. The last time around, we were first out of the chute, as you will recall. I do know that I had quite a lot of phone calls and conversations with people from the other side who could not get into the discussion themselves until we were finished with ours.

I know that the current Minister of Justice was one of those people who took a very active interest in what we were doing. I do not think that there is any question that the work that we did had an impact on the other place. I would not use the word "collaborative," but keeping in touch would be very useful.

Is there anything else, colleagues?

Thank you very much. Thank you for your thoughtfulness. I look forward to working with all of you. We did some good collegial work on the last one and there is more ahead. Thank you.

The committee adjourned.

**La présidente :** Voyez-vous cela, sénateur Austin, comme une façon de savoir ce qui s'est dit ou considérez-vous cela comme une nécessité? Il est sûr que certains de nos témoins seront les mêmes, mais considérez-vous qu'il soit nécessaire que nous recevions les mêmes témoins? Il nous faudra en entendre des différents également.

**Le sénateur Austin :** Je ne crois pas que notre étude doit être identique. J'estime qu'elle doit être complémentaire. Nous devrions nous pencher sur nos propres préoccupations, mais il est utile de savoir ce qui se dit à l'autre endroit simplement pour obtenir un tableau complet de toute l'étude menée sur le sujet.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Nous voudrions parfois entendre les mêmes témoins, et cela ne me pose aucun problème, mais je crois que nous devrions aller plus loin, sénateur Austin, et entrer en communication avec tous les comités de l'autre endroit qui étudient la question. Nous devrions leur faire part de notre programme et examiner leur approche de façon à ne pas emprunter exactement la même voie.

**Le sénateur Austin :** C'est une bonne idée, car il s'agit d'un sujet d'une grande importance.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** C'est en effet un sujet de grande importance qui touche tout le monde. Nous devrions mettre de côté notre rivalité et montrer que nous pouvons travailler de concert avec l'autre endroit au sujet des grandes questions.

**La présidente :** Tout à fait.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je ne sais pas quel comité de la Chambre est chargé d'examiner la question. Y a-t-il un comité spécial?

**Le sénateur Austin :** C'est un sous-comité du Comité de la justice. Je ne sais pas qui en assume la présidence. Peut-être qu'un de nos attachés de recherche le sait.

**La présidente :** C'est M. Paul Zed, du Nouveau-Brunswick.

Je crois que cela est important. La dernière fois, nous étions les premiers à étudier cette question, comme vous vous en rappelez. J'ai eu beaucoup d'entretiens téléphoniques et de conversations avec des gens de l'autre endroit qui ne pouvaient pas prendre part à la discussion tant que nos travaux n'étaient pas terminés.

Je sais que la ministre actuelle de la Justice comptait parmi les personnes qui s'intéressaient vivement à nos travaux. Je pense qu'il ne fait aucun doute que le travail que nous avons accompli a eu des répercussions sur l'autre endroit. Je n'utiliserai pas le mot collaboration, mais je vais dire que rester en contact serait très utile.

Y a-t-il autre chose, chers collègues?

Je vous remercie beaucoup. Je vous remercie pour votre sérieux. J'ai hâte de travailler avec vous tous. Nous avons effectué un bon travail d'équipe la dernière fois, et c'est ce que nous ferons encore cette fois-ci. Merci.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, February 14, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 10:30 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (*S.C.2001, c.41*).

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** This is the first session with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act. For our viewers I will briefly explain the purpose of our work. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Virginia, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act.

Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation, and we agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December of 2001. However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential of this legislation in such a short period of time and, for that reason, it was agreed that Parliament would be asked three years later to examine the provisions of the Act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and in a less emotionally charged situation with the public. The establishment of this special committee begins the Senate's effort to fulfill that obligation.

When we have completed this study, we will make a report to the Senate that will outline any issue that we believe should be addressed and allow the results of our work to be available to the government and to the Canadian public. The House of Commons is undergoing a similar process.

Today, we are joined by the Honourable Anne McLellan, Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. It is important that Minister McLellan be our first witness as she introduced Bill C-36 when she was Minister of Justice in 2001. She will be with us for the next hour and a half. Her officials will remain thereafter to continue our discussion into the afternoon.

I ask that questions and answers be as concise as possible.

Minister McLellan, the floor is yours.

**The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness:** Good morning, honourable senators. As the minister who introduced this legislation, I am pleased to speak to the role that it is playing and the difference that it is making. I appreciate the important contributions senators made at the time of its introduction, and I welcome your input and insights today and in the weeks ahead.

OTTAWA, le lundi 14 février 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit ce jour à 10 h 30 pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (*L.C. 2001, c. 41*).

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Nous tenons aujourd'hui notre première séance avec témoins du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste. Pour nos téléspectateurs, je vais rapidement expliquer ce que nous faisons. En octobre 2001, en réaction directe aux attentats terroristes à New York, à Washington, D.C. et en Virginie, et à la demande de l'ONU, le gouvernement canadien a présenté le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste.

Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer son étude de ce projet de loi, et nous avons accepté. La date limite pour l'adoption de ce projet de loi a été fixée à la mi-décembre 2001. Toutefois, pour apaiser les craintes de ceux qui estimaient qu'il était difficile d'en évaluer pleinement les répercussions en si peu de temps, il a été décidé que le Parlement serait invité au bout de trois ans à revoir les dispositions de la Loi et ses répercussions sur les Canadiens en ayant un peu plus de recul et dans un contexte un peu moins chargé d'émotion. La création de ce comité spécial représente la concrétisation de cet engagement au niveau du Sénat.

Quand nous aurons terminé cette étude, nous présenterons au Sénat un rapport dans lequel nous exposerons tous les problèmes dont il faudra s'occuper à notre avis, et nous mettrons nos travaux à la disposition du gouvernement et du grand public. La Chambre des communes a entrepris un exercice analogue.

Aujourd'hui, nous accueillons l'honorable Anne McLellan, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le fait que Mme McLellan soit notre premier témoin est important, puisque c'est elle qui a présenté le projet de loi C-36 en 2001, quand elle était ministre de la Justice. Elle va être avec nous pendant une heure et demie, et ensuite les hauts fonctionnaires qui l'accompagnent resteront là pour poursuivre la discussion.

Je vous invite tous à formuler des questions et des réponses aussi concises que possible.

Madame la ministre, vous avez la parole.

**L'honorable Anne McLellan, C.P., députée, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile :** Bonjour, honorables sénateurs. Puisque c'est moi qui ai présenté ce projet de loi à l'époque, je suis heureuse de vous parler de son rôle et de la différence qu'il apporte dans notre société. Je suis reconnaissante aux sénateurs de la contribution importante qu'ils ont faite à ce projet de loi lors de sa présentation, et je vous remercie d'avance des commentaires judicieux que vous ferez aujourd'hui et dans les semaines à venir.



I sincerely want to thank the Senate for the extraordinary work you did in the weeks and months following September 11, 2001. We all remember that as a time of intense work on the part of the Senate and the House of Commons here in Canada as well as by organizations around the globe, such as the United Nations and other key international organizations. I sincerely want to thank the Senate again for your outstanding work and the openness and thoughtfulness with which you approached what was obviously an extremely difficult task. I welcome this opportunity to review our work, to benefit from the experience we have gained and to determine whether adjustments are necessary, either because of changing circumstances or emerging challenges.

This is important and complex legislation. It deserves a comprehensive review. I believe that the best way to achieve that is by focusing on the legislation itself rather than engaging in broader discussions about matters beyond its purview and intent.

There are appropriate times and venues to have those wider debates, but I hope that we would focus, at least initially, on the provisions of the Anti-terrorism Act so that it receives the thorough airing it deserves, and which Canadians obviously expect.

*[Translation]*

In carrying out that review, we need to remember the events that lead to this legislation and to be reminded of the threat which appeared at the time and has been looming upon us relentlessly since then.

*[English]*

To be sure, Canada was no stranger to the issue of terrorism before September 11, 2001. We had experienced terrorism first hand. The Air India bombing in 1983 was the single most destructive act of terrorism the world had ever seen. It was very much a Canadian tragedy. Following the apprehension of Ahmad Rassam at the U.S. border in December 1999, and through his trial and conviction in April 2001, we learned still more about terrorist planning here in Canada.

For many years before September 11, 2001, we had been at the forefront of work at the United Nations and elsewhere, signing 12 international instruments dealing with various aspects of terrorist activity.

The adoption of the Anti-terrorism Act enabled us to fulfill many obligations we had made under earlier international instruments, including the UN Convention for the Suppression of Terrorist Bombings and the UN Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. The government

Je tiens à remercier sincèrement le Sénat pour le travail extraordinaire qu'il a accompli au cours des semaines et des mois qui ont suivi le 11 septembre 2001. Nous nous souvenons tous que cela a été une période de travail intense pour le Sénat et la Chambre des communes ici au Canada aussi bien que pour de multiples organisations dans le monde entier, par exemple l'ONU ou d'autres organisations internationales de premier plan. Je remercie encore une fois sincèrement le Sénat pour son travail exceptionnel et l'ouverture d'esprit et la clairvoyance avec laquelle vous avez abordé une tâche qui était manifestement très délicate. Je suis donc très heureuse d'avoir cette occasion de faire le point de notre travail et de l'expérience que nous avons acquise, et de voir avec vous s'il faut apporter certains ajustements à cette loi, que ce soit à cause de l'évolution de la situation ou de l'apparition de nouveaux défis.

Il s'agit d'une loi importante et complexe. Elle mérite un examen approfondi. Je crois que la meilleure façon de le faire, c'est de s'en tenir à la Loi elle-même plutôt que de se disperser dans des discussions sur les considérations qui débordent de son champ d'action.

Il y a des moments et des endroits mieux appropriés pour tenir ce genre de débat plus général, et je préférerais que nous nous concentrons, au moins pour commencer, sur les dispositions de la Loi antiterroriste pour pouvoir l'examiner de fond en comble comme il se doit, et comme le souhaitent manifestement les Canadiens.

*[Français]*

En faisant cet examen, il est essentiel de se rappeler les événements qui ont mené à l'adoption de cette loi et de se souvenir de la menace qui a surgit et qui existe toujours sans signe de répit.

*[Traduction]*

Certes, la notion de terrorisme n'était pas inconnue au Canada avant le 11 septembre 2001. Nous avions nous-mêmes été directement touchés par le terrorisme. L'attentat contre un avion d'Air India en 1983 a été l'acte de terrorisme le plus meurtrier commis jusque-là dans le monde. Cet attentat a été une terrible tragédie pour la Canada. Lors du procès et de la condamnation en avril 2001 d'Ahmad Rassam, qui avait été arrêté à la frontière américaine en décembre 1999, nous avons appris que d'autres attentats terroristes étaient en préparation ici au Canada.

Depuis des années avant le 11 septembre 2001, nous étions en première ligne à l'ONU et ailleurs dans ce domaine, et nous avons signé 12 instruments internationaux portant sur divers aspects du terrorisme.

L'adoption de la Loi antiterroriste nous a permis de mettre à exécution de nombreux engagements que nous avions pris précédemment en vertu de divers instruments internationaux, notamment la Convention des Nations Unies pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et la Convention des Nations

signed these two conventions in 1998 and 2000 respectively, but in 2001 we had yet to implement them into Canadian law.

Key provisions in the Anti-terrorism Act did not simply arise because of the tragic events of September 11, 2001. The Department of Justice had been developing measures required by those conventions and drawing on respected international standards for many months prior to the events of that day. Let me reinforce this: As Minister of Justice at the time and before, we had worked, in some cases, for up to five years on aspects of the implementation of various of the UN conventions. We were working with our international counterparts around the world to determine, wherever possible, international standards that we could all adopt as a collective community committed in its fight against terrorism. There is no question, however, that September 11, 2001, added new impetus and urgency to our efforts.

In its condemnation of the attacks, the UN Security Council adopted resolution 1373, which, among many things, called upon states to freeze terrorist assets and report within 90 days on the steps being taken to implement the resolution. In fact, the resolution goes well beyond that, and I am sure that you have looked at this resolution. It is an all-embracing resolution which called upon the civilized world to take up action against terrorist activity after September 11.

Following the events of September 11, all of us grasped in a profound way what many perhaps had only understood in the abstract — that terror knows no bounds. It has become an unwelcome addition to our landscape, a challenge we did not invite but could not ignore. A response was required on the part of the global community. Part of Canada's response was the Anti-terrorism Act.

This law recognized that there is no more fundamental or important role for government than ensuring the security of its citizens. Safety and security are the foundations for every other right of citizenship and the essential conditions for every other freedom. The Act confronts the issue that once a terrorist event takes place, it is too late. I think many of you in this room heard me say, and I believe it more profoundly today, that if the terrorists are on the planes, it is too late and we have failed. The Act creates offences that criminalize activities that take place before a terrorist event can occur, such as knowingly facilitating a terrorist activity. That is why the Act is sometimes described as an act of prevention. I believe my colleague the Minister of Justice, Mr. Irwin Cotler, will spend time talking to you about the importance of the preventative aspects of this anti-terrorism legislation.

There is nothing theoretical or abstract about security. It is reflected in communities that provide the safety and stability upon which Canadians build their lives. It is about creating the conditions in which people can invest with confidence, and work without fear. It is about the quality of our lives as Canadians and

Unies pour la répression du financement du terrorisme. Le gouvernement a signé ces deux conventions en 1998 et 2000 respectivement, mais en 2001 nous ne les avions pas encore intégrées à notre législation.

Les dispositions clés de la Loi antiterroriste n'ont pas été simplement le résultat de la tragédie du 11 septembre 2001. Le ministère de la Justice préparait déjà depuis bien des mois les mesures requises en vertu de ces conventions en s'inspirant de normes internationales respectées. J'insiste bien là-dessus : à cette époque, quand j'étais ministre de la Justice, et bien avant, nous travaillions déjà, depuis cinq ans dans certains cas, sur diverses formules de mise en oeuvre des conventions des Nations Unies. Nous nous efforçons, avec nos homologues de divers pays, d'élaborer dans toute la mesure du possible des normes internationales que nous pourrions tous adopter en tant que communauté unie dans la lutte contre le terrorisme. Il est néanmoins certain que la tragédie du 11 septembre 2001 a donné un coup de fouet et un caractère d'urgence à nos efforts.

Pour condamner ces attentats, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la Résolution 1373 qui demandait notamment aux États de geler les avoirs des terroristes et de faire rapport dans les 90 jours sur les mesures prises pour mettre en oeuvre cette résolution. En fait, c'est une résolution qui va bien au-delà, et je suis sûre que vous l'avez tous examinée. C'est une résolution à caractère universel qui invite le monde civilisé à passer à l'action contre le terrorisme dans la foulée des attentats du 11 septembre.

Avec ces événements du 11 septembre, nous avons tous pris brutalement conscience d'un fait que nous ne percevions jusque-là peut-être que de façon abstraite, le fait que la terreur ne connaît pas de frontières. Elle est devenue un aspect bien malencontreux de notre paysage, un défi que nous ne souhaitons certainement pas, mais que nous ne pouvions plus ignorer. La communauté mondiale devait réagir. La Loi antiterroriste a été l'un des éléments de réponse du Canada.

Cette loi reconnaît qu'il n'est pas de rôle plus fondamental ou plus important pour le gouvernement que d'assurer la sécurité de ses citoyens. La sûreté et la sécurité sont les fondements de tous les autres droits liés à la citoyenneté et les conditions essentielles de toutes les autres libertés. La Loi part du constat que si un attentat terroriste se produit, il est trop tard. Je crois que plusieurs d'entre vous ici m'ont entendu dire, et je le crois encore plus profondément aujourd'hui, que lorsque des terroristes sont dans des avions, il est trop tard et nous avons échoué. La Loi crée donc des infractions criminalisant les activités qui se produisent avant l'accomplissement d'un acte terroriste, par exemple le fait de faciliter sciemment une activité terroriste. C'est pourquoi la Loi est parfois décrite comme une mesure de prévention. Je crois que mon collègue le ministre de la Justice, M. Irwin Cotler, doit venir discuter avec vous de l'importance des aspects préventifs de cette loi anti-terroriste.

La notion de sécurité n'a rien de théorique ou d'abstrait. Elle se manifeste par les conditions de stabilité qui permettent aux Canadiens de construire leur vie. La sécurité, cela veut dire créer des conditions permettant aux Canadiens d'investir en confiance et de travailler sans crainte. Cela veut dire préserver la qualité de

about our responsibilities as citizens of the world. It is about meeting the international standards that our counterparts expect of us to facilitate the trust, trade and access across borders and between countries that we all too often take for granted. Meeting this global responsibility is a key component of what the act is about.

Technology has given terrorists the tools for unparalleled coordination and global reach. The power of technology to connect and combine forces across continents has created a threat environment unlike anything we have experienced before. Because terrorists see the world as their field of operation, so must we. Security requires us to unite with those beyond our borders. This legislation does just that. It is part of a wider international effort. Enhancing our security measures not only enhances Canada's security but also strengthens the worldwide response against terror. If we do not employ appropriate measures, we will fail the international community and make Canada a more attractive place for those who seek a base for terrorism.

Let me turn briefly to the law itself. As honourable senators will know, this law was not without debate — intense debate — as it should have been. When it was introduced, it sparked lively discussion. It was the subject of a full Parliamentary review. While the legislation was examined on an expedited basis, it was the subject of intensive and focussed examination by parliamentarians. Over 100 witnesses appeared before the Commons committee over three weeks, while the Senate held a pre-study, hearing 76 witnesses, and allowing the bill to proceed expeditiously. Most importantly, amendments were proposed during that process and were adopted.

Any law that attempts to balance the rights of citizens and the demands of national security should be undertaken with care and under full public scrutiny. I am proud of the way this legislation evolved. I am proud of the values that shaped it, the amendments that improved it and the public and parliamentary debate that informed it. I believe the result was a law that strikes the right balance between the need to protect the security of Canadians and the importance of protecting the rights of Canadians. Its focus is on terrorists, their acts, their aims and their support networks, and it reflects our highest ideals as a nation. It speaks to what we believe about human freedom and individual liberty.

In passing legislation to fight terrorism, it was important to demonstrate that a free society could act in a way that was consistent with its values. The act, I believe, does all of this. It respects such important Canadian values as fairness, due process

and the Canadians and assume our responsibilities as citizens of the world. Cela veut dire respecter les normes internationales comme nos homologues s'attendent à ce que nous le fassions pour faciliter la confiance, les échanges commerciaux et le passage des frontières que nous avons trop souvent tendance à considérer comme des choses parfaitement normales. Le fait d'assumer pleinement cette responsabilité mondiale est un aspect clé de cette loi.

La technologie a permis aux terroristes de disposer d'outils incomparables de coordination et de frappe à l'échelle mondiale. La capacité technique de relier et de combiner des forces disséminées sur plusieurs continents a créé un contexte de menace sans précédent. Puisque les terroristes considèrent que leur champ d'opération, c'est le monde entier, nous sommes obligés de faire de même. La sécurité nous impose d'unir nos forces avec celles des pays étrangers. C'est ce que fait cette loi. Elle s'inscrit dans le cadre d'un vaste effort international. Renforcer nos mesures de sécurité, ce n'est pas seulement renforcer la sécurité du Canada, c'est aussi renforcer la mobilisation mondiale contre la terreur. Si nous ne recourons pas à des mesures appropriées, nous manquerons à nos devoirs envers la communauté internationale et nous ferons du Canada un lieu plus attrayant pour ceux qui cherchent à établir des bases de terrorisme.

Permettez-moi de dire maintenant quelques brefs mots au sujet de la Loi elle-même. Comme les honorables sénateurs le savent, cette loi a suscité des débats — des débats intenses — et c'est tout à fait normal. Quand elle a été présentée, elle a déclenché des discussions animées. Elle a fait l'objet d'un examen parlementaire complet. Son examen a été accéléré, mais les parlementaires l'ont néanmoins étudiée de manière intense et détaillée. Plus de 100 témoins ont comparu au comité de la Chambre des communes en trois semaines, cependant que le Sénat procédait à une étude préalable et entendait 76 témoins que le projet de loi puisse être adopté rapidement. Et ce qui est particulièrement important, c'est que des amendements ont été proposés et adoptés à l'occasion de cet examen.

Toute loi qui cherche à trouver un équilibre entre les droits des citoyens et les exigences de la sécurité nationale doit être abordée avec prudence et soumise à un examen public approfondi. Je suis fière de la façon dont cette loi a évolué. Je suis fière des valeurs qui l'ont façonnée, des modifications qui l'ont améliorée et du débat au sein du public et du Parlement qui l'a enrichie. Je crois que le résultat que nous avons obtenu, c'est une loi qui trouve le juste équilibre entre la nécessité de protéger la sécurité des Canadiens et l'importance de protéger leurs droits. Elle cible les terroristes, leurs actes, leurs visées et leurs réseaux de soutien, et elle est le reflet des idéaux les plus nobles de notre nation. Elle est l'expression de nos convictions en matière de liberté humaine et individuelle.

Lorsque nous avons adopté une loi de lutte contre le terrorisme, il était important de démontrer qu'une société libre pouvait agir en conformité avec ses valeurs. Je crois que c'est le cas de cette loi. Elle respecte des valeurs canadiennes importantes



and judicial review. It is consistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is, in short, a made-in-Canada solution.

Among the key attributes are important safeguards and accountability mechanisms within the context of the act and review mechanisms for the various agencies it covers. These include oversight and review mechanisms already in place, notably the Commission for Public Complaints against the RCMP; the Security Intelligence Review Committee, SIR; the Communications Security Establishment Commissioner; and the Office of the Privacy Commissioner of Canada.

Going further, the fact that the law also contains requirements for annual reports, along with the statutory review we are now undertaking, points to the desire to prevent abuse, and to be open, transparent and accountable to Canadians. For example, with respect to the arrest-without-warrant provision, also known as preventive arrest, I am required, as minister, to prepare and submit to Parliament an annual report pertaining to its use. Safeguards are also required in each case where this power might be used, such as judicial supervision and the consent of the Attorney General. Amendments to the Criminal Code also require the minister responsible for policing in every province to make available to the public an annual report pertaining to the use of the arrest-without-warrant power, the period of detention and the number of cases where a person was arrested without warrant and subsequently released.

Let me turn now to how the law has worked in practice. Although three years is a very short time to evaluate comprehensive legislation that addresses complex issues, I believe there are lessons already learned, and successes already achieved.

First, we should note how terrorism is fuelled by dollars and cents. Without money, terrorists cannot buy weapons, train personnel or establish cells in foreign lands.

One of the important effects of the act has been to expand the mandate of the Financial Transactions Report Analysis Centre of Canada, FINTRAC, to include detecting, preventing and deterring the financing of terrorist activities. Under the act's provisions, FINTRAC is now able to share certain information with its international counterparts for the purposes of investigating and prosecuting a terrorism financing offence. These provisions also enable FINTRAC to provide law enforcement authorities and the Canadian Security Intelligence Service, CSIS, with information about terrorist financing.

Moreover, the act enabled Canada to meet its obligations to the Financial Action Task Force, an intergovernmental body aimed at promoting international policies to combat money laundering and terrorist financing. The act also helps to protect the integrity of Canada's charities by ensuring that organizations that support terrorist activities do not benefit from registered charitable status.

telles que l'équité, l'application régulière de la loi et le contrôle judiciaire. Elle est conforme à la Charte canadienne des droits et libertés. En bref, c'est une solution spécifiquement canadienne.

Parmi ses aspects clés figurent divers garde-fous, dispositifs de reddition de comptes et mécanismes d'examen concernant les divers organismes qu'elle couvre. Il s'agit d'instruments de surveillance et d'examen déjà existants, notamment la Commission des plaintes du public contre la GRC, le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, le CSARS, le Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications et le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

Pour aller plus loin, le fait que la loi prévoit aussi l'exigence de rapports annuels ainsi que l'examen statutaire que nous entreprenons actuellement traduit clairement une volonté d'éviter les abus et un souci d'ouverture, de transparence et de reddition de comptes auprès des Canadiens. Par exemple, dans le cas de la disposition d'arrestation sans mandat, ou arrestation préventive, je dois en tant que ministre préparer et soumettre au Parlement un rapport annuel sur le recours à cette disposition. Des mesures de protection sont aussi exigées dans tous les cas où ce pouvoir peut être utilisé, par exemple une surveillance judiciaire et le consentement du procureur général. En vertu des modifications apportées au Code criminel, le ministre responsable de la police dans chaque province doit présenter au public un rapport annuel sur le recours au pouvoir d'arrestation sans mandat, la durée de détention et le nombre de cas où une personne a été arrêtée sans mandat et relâchée par la suite.

Permettez-moi maintenant de vous parler de la façon dont la Loi a fonctionné concrètement. Bien que trois ans soient une durée très courte pour évaluer une loi aussi générale qui porte sur des questions complexes, je crois que nous avons déjà pu en tirer des leçons et enregistrer certains succès.

Premièrement, il faut bien comprendre que l'argent est le nerf du terrorisme. Sans argent, les terroristes ne peuvent pas acheter d'armes, former des agents ou créer des cellules à l'étranger.

L'un des effets importants de la loi a été à élargir le mandat du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, le CANAFE, pour y inclure la détection, la prévention et la dissuasion du financement des activités terroristes. En vertu des dispositions de la loi, le CANAFE peut maintenant partager certaines informations avec ses homologues internationaux pour enquêter sur les opérations de financement du terrorisme et tenter des poursuites. Ces dispositions permettent aussi au CANAFE de transmettre aux autorités du maintien de l'ordre et au Service canadien du renseignement de sécurité, le SCRS, des informations sur le financement du terrorisme.

En outre, la loi a permis au Canada de respecter ses obligations auprès du Groupe d'action financière, un organisme intergouvernemental chargé de la promotion de politiques internationales pour la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes. La loi sert aussi à protéger l'intégrité des organismes caritatifs au Canada en empêchant les organisations qui appuient des activités terroristes de bénéficier du statut d'organisme caritatif.

The act has created a public way of identifying a group or individual associated with terrorism. Through the process of listing these entities or individuals, Canada and Canadians will know exactly who they are dealing with. We have listed over 30 entities to date. The process incorporates a rigorous test prior to listing. It also includes provisions for removal from the list, judicial review and a requirement that the list be reviewed every two years.

A review of the list was completed in November 2004, whereupon the decision was made to maintain all 35 entities on the current list. Listing also imposes certain reporting requirements on banks, brokerage houses and others in order to deprive terrorist organizations of access to assets they hold with these institutions.

Perhaps just as important as what is happening under the law is what is not happening. The investigative hearing provision has been used only once, in the context of our greatest terrorist tragedy in this country, Air India. As you know, the Supreme Court in that instance upheld the constitutionality of the investigative hearing.

Meanwhile, there has been only one arrest on terrorism charges, and there have been no arrests without warrant. Discretion and the best practices of risk management are being brought to bear in decisions around the application of the act.

Some might say that this record proves that the law was not needed. I argue that it demonstrates the law is being carefully and responsibly applied. These developments allow us to put into perspective the fears of some that the act would threaten particular groups or the rights of Canadians. Respect for the rule of law is an overarching principle in our democratic society; and Canada's criminal justice system has demonstrated that it will only employ extraordinary powers in extraordinary circumstances.

What is more, if our laws are to serve as instruments of deterrence and prevention, it would be totally inappropriate to judge their worth by the frequency of their use. Prevention and deterrence are key, as we learned in 2001. As I said in debate at that time and will say again: If the hijackers are on the planes, it is too late; we have failed. We must be clear with those who would do harm and prevent them from making Canada their base.

What lessons have we learned and what principles should we apply going forward? I believe we struck the right balance with this law, but I recognize that some are not so comfortable with the perceived impact. I accept the need to review security measures, and ensure that we are meeting our objectives and upholding Canadian values.

I have met with a variety of groups, including representatives of Canada's Arab and Muslim communities. I have heard their concerns and I respect them. I agreed at the time that the legislation would have a statutory three-year review, hence why we are here today.

La loi a créé un dispositif public de désignation des groupes ou des particuliers liés au terrorisme. Maintenant que les individus ou entités sont inscrits sur une liste, les Canadiens savent exactement à qui ils ont affaire. Nous avons inscrit jusqu'ici plus de 30 entités sur cette liste. Avant de le faire, nous procédons à des tests rigoureux. La loi prévoit aussi des dispositions de radiation de la liste, un examen judiciaire et un réexamen de la liste tous les deux ans.

La liste a été révisée en novembre 2004 et il a été décidé d'y maintenir les 35 entités qui y étaient inscrites. Les banques, les maisons de courtage et autres sont aussi tenus dans ce contexte de respecter certaines exigences de façon à priver les organisations terroristes de l'accès aux actifs qu'elles détiennent au sein de ces institutions.

Mais outre ce qui se passe dans le cadre de la loi, il y a tout ce qui n'arrive pas, et qui est peut-être aussi important. La disposition d'investigation n'a été utilisée qu'une seule fois, dans le contexte de la pire tragédie terroriste qu'aient connue notre pays, celle d'Air India. Comme vous le savez, la Cour suprême a confirmé à cette occasion la constitutionnalité de l'investigation.

Au cours de cette période, il n'y a eu qu'une seule arrestation pour motif de terrorisme et il n'y a eu aucune arrestation sans mandat. La discrétion et les pratiques exemplaires de gestion du risque guident les décisions d'application de la loi.

D'aucuns diront que ce constat prouve qu'on n'avait pas besoin de cette loi. Je soutiens au contraire qu'il montre qu'elle est appliquée de façon prudente et responsable. Ce constat nous permet aussi de remettre en perspective les craintes de ceux qui pensaient que la loi risquerait de menacer des groupes particuliers ou les droits des Canadiens. La primauté du droit est un principe sacro-saint dans notre société démocratique; et notre système de justice pénale a montré qu'il ne recourait à des pouvoirs extraordinaires que dans des circonstances extraordinaires.

Qui plus est, si nos lois doivent servir d'instruments de dissuasion et de prévention, il serait totalement déplacé d'en estimer la valeur en fonction de la fréquence de leur utilisation. La prévention et la dissuasion sont essentielles, comme nous l'avons appris en 2001. Comme je l'ai dit lors du débat à cette époque, et je le répéterai : Si les pirates de l'air sont dans les avions, c'est trop tard, nous avons échoué. Nous devons avoir une position claire vis-à-vis des éléments dangereux et les empêcher de faire du Canada leur base.

Quelles sont les leçons que nous avons apprises et les principes que nous devons appliquer à l'avenir? Je crois que nous avons trouvé le bon équilibre avec cette loi, mais je me rends bien compte qu'il y a encore des gens qui sont dérangés par l'impression qu'elle donne. Je suis d'accord pour revoir les mesures de sécurité afin de nous assurer que nous atteignons nos objectifs en préservant les valeurs canadiennes.

J'ai rencontré de nombreux groupes, notamment des représentants des communautés arabes et musulmanes du Canada. J'ai entendu leurs préoccupations et je les respecte. J'ai accepté à l'époque que la Loi soit revue au bout de trois ans, et c'est pour cela que nous sommes ici aujourd'hui.

Last April, when I introduced the Government of Canada's first-ever integrated National Security Policy, we committed to create a cross-cultural round table on security. Last week, the Minister of Justice and I announced the membership of the round table, and we both look forward to meeting with this group next month.

This round table, as well as the ongoing discussions that we continued to carry on with other concerned groups and individuals representing diverse communities, will ensure engagement and dialogue on national security issues and their impact in our multicultural society.

In consideration of the future of the act, it is essential to understand that September 11, 2001 was not an isolated incident. Indeed, since then, the world has continued to witness horrific acts, including those in Bali, Madrid and Beslin — all tragic reminders that terrorists can strike anywhere at any time.

You will hear from others that the threat environment in Canada has not improved since September 11, 2001, and is arguably worse and certainly more complex. Canada itself has been deemed a target of al Qaeda, named by Osama bin Laden in November 2002. The danger has not passed; the threat has not diminished; and our vigilance must not falter.

The legislation under review today is a significant part of Canada's strategy to defend the safety and security of Canadians, and it is making an important contribution to the international effort to combat terrorism wherever it may exist.

Over the past three years, the Act has been judiciously applied, and it is still needed. With the benefit of three years of hindsight and experience, I am more convinced than ever that the Act was the appropriate response with the right measures. I can say without hesitation that it remains an appropriate response to the challenges we face, both here, at home, and around the world.

I want to thank honourable senators for your attention here today and for your ongoing commitment to enhancing the safety and security of Canadians. I look forward to your comments and questions, and remain open to any suggestions you may have for improving this law and contributing to Canada's efforts in the global response against the scourge of terrorism.

**The Chairman:** Thank you very much for your presentation. Before we get to eager questioners, I wonder if you could introduce your officials to us.

**Ms. McLellan:** I will let them introduce themselves, but Mr. Kennedy is ADM in the Department of Public Safety and Emergency Preparedness, and Mr. Pentney is legal counsel to the department. Do you want to introduce yourselves further?

En avril dernier, quand j'ai présenté la toute première Politique de sécurité nationale intégrée du gouvernement du Canada, nous nous sommes engagés à organiser une table ronde multiculturelle sur la sécurité. La semaine dernière, le ministre de la Justice et moi-même avons annoncé la composition de cette table ronde et nous avons hâte tous les deux de rencontrer ce groupe le mois prochain.

Grâce à cette table ronde et aux discussions que nous avons poursuivies avec d'autres groupes et particuliers représentant diverses communautés, nous garantissons l'échange et le dialogue sur les questions de sécurité nationale et leurs répercussions sur notre société multiculturelle.

Lorsqu'on s'interroge sur l'avenir de cette loi, il est essentiel de bien comprendre que le 11 septembre 2001 n'a pas été un incident isolé. En fait, depuis cette date, d'autres atrocités ont été commises dans le monde, notamment à Bali, Madrid et Beslin — et chacune de ces tragédies nous a rappelé que les terroristes pouvaient frapper n'importe où et n'importe quand.

D'autres vous diront que la situation du Canada face aux menaces ne s'est pas améliorée depuis le 11 septembre 2001 et qu'on peut même penser qu'elle s'est empirée ou en tout cas qu'elle est devenue plus complexe. Le Canada lui-même a été présenté comme une cible d'al-Qaeda, Osama ben Laden l'ayant mentionné en novembre 2002. Le danger n'est pas écarté; la menace ne s'est pas estompée; et notre vigilance ne doit pas faillir.

La loi que vous examinez aujourd'hui est un élément important de la stratégie du Canada pour assurer la sécurité des Canadiens, et elle contribue de façon importante aux efforts internationaux pour lutter contre le terrorisme partout où il peut exister.

Au cours des trois dernières années, la loi a été judicieusement appliquée, et elle demeure nécessaire. Forte d'une expérience et d'un recul de trois ans, je suis plus que jamais convaincue que cette loi était la bonne réponse et comportait les bonnes mesures. Je peux affirmer sans hésiter qu'elle demeure une réponse appropriée aux défis auxquels nous sommes confrontés ici, chez nous, et dans le monde entier.

Je remercie les honorables sénateurs de leur attention et de leur volonté indéfectible de renforcer la sécurité des Canadiens. J'ai hâte d'entendre vos commentaires et vos questions et je suis ouverte à toute suggestion que vous pourriez me faire pour améliorer cette loi et contribuer aux efforts du Canada au sein de l'élan mondial de lutte contre le fléau du terrorisme.

**La présidente :** Je vous remercie de cet exposé. Avant de donner la parole à mes collègues qui piaffent, j'aimerais vous demander de nous présenter les hauts fonctionnaires qui vous accompagnent.

**Mme McLellan :** Je vais les laisser se présenter eux-mêmes, mais M. Kennedy est SMA au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, et M. Pentney est conseiller juridique au ministère. Vous voulez vous présenter de façon plus détaillée?



**Mr. Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Minister, Public Safety and Emergency Preparedness Canada:** I am the senior deputy minister and I am responsible for emergency preparedness and national security — hence I am here today — but the ambit ranges from mudslides to terrorism.

**Mr. Bill Pentney, Assistant Deputy Attorney General, Citizenship, Immigration and Public Safety, Department of Justice Canada:** I am assistant deputy attorney general, responsible for citizenship, immigration and public safety in the Department of Justice. Unlike Mr. Kennedy, I also get citizenship, immigration and war crimes.

**The Chairman:** Thank you very much for being here.

I am building a list, and I will give a few names so you can be ready to jump in. We will start with Senator Andreychuk, followed by Senator Fraser, followed by Senator Lynch-Staunton — whom I think all of you know is the deputy chair of this committee and I am delighted to work with him again — and Senator Smith.

Please begin, Senator Andreychuk.

**Senator Andreychuk:** Thank you; I do not know if that is an admonition to be crisp and short, but I will try.

Thank you, minister, for coming here despite your health concerns.

**Ms. McLellan:** My pleasure.

**Senator Andreychuk:** You have outlined basically why you put the act in. It was a response to September 11, 2001; and I recall all of the questioning and your responses at that time about the need to act quickly. A very horrific event occurred, one that I do not think was in our thinking. While we knew there were some terrorist activities we were addressing, the sheer magnitude of that one event clicked the government quite rightly into responding.

The concern then was that we were cobbling together, as best we could with the knowledge we had, a piece of legislation to protect Canadians.

I fully appreciate that you will look to our recommendations, but I would be interested in your assessments. I hear from you in your opening statement that this is the piece of legislation we need, and that it served the need well. Am I correct in inferring that you intend to keep it as is? Is there not something in three years that we learned in this balance between all our rights, which can be adjusted to ensure other freedoms are protected while we go about the business of safety and security? We as the public, and I see myself as the public — I do not have access to the security briefings that you do — I do not feel safer today than I did three years ago in the world we live in.

**M. Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal, ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile :** Je suis le sous-ministre principal et responsable de la sécurité publique et de la protection civile — d'où ma présence ici aujourd'hui — mais mon champ d'action va des glissements de terrains au terrorisme.

**M. Bill Pentney, sous-procureur général adjoint, Citoyenneté, immigration et sécurité publique, Ministère de la Justice Canada :** Je suis sous-procureur général adjoint, responsable de la citoyenneté, de l'immigration et de la sécurité publique au ministère de la Justice. Contrairement à M. Kennedy, je m'occupe aussi de citoyenneté, d'immigration et de crimes de guerre.

**La présidente :** Merci beaucoup d'être là.

Je suis en train de faire une liste d'intervenants et je vais vous donner quelques noms pour que vous soyez prêts à intervenir. Nous commencerons par le sénateur Andreychuk, suivie du sénateur Fraser et du sénateur Lynch-Staunton — qui est, comme vous le savez tous, vice-président de ce comité, et avec lequel je suis enchantée de travailler de nouveau — et enfin du sénateur Smith.

Sénateur Andreychuk, vous êtes la première.

**Le sénateur Andreychuk :** Merci; je ne sais pas si c'est une invitation à être concise, mais je vais essayer.

Je vous remercie, madame la ministre, d'être venue nous rencontrer malgré vos problèmes de santé.

**Mme McLellan :** Je vous en prie.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous nous avez expliqué en gros les raisons pour lesquelles vous avez recouru à cette loi. C'était en réponse aux événements du 11 septembre 2001; et je me souviens de nos questions et de vos réponses quand vous nous disiez qu'il fallait agir vite. Il s'était produit un événement effroyable que nous n'avions pas imaginé. Nous savions bien qu'il y avait des activités terroristes dont nous nous occupons, mais c'est l'énormité de cet événement qui a poussé le gouvernement à réagir vite, à juste titre.

Notre souci à l'époque, c'était de bricoler du mieux possible, en fonction des connaissances que nous avions, une loi qui protégerait les Canadiens.

J'apprécie pleinement votre intention d'examiner nos recommandations, mais j'aimerais bien avoir votre évaluation. D'après ce que vous nous avez dit dans votre déclaration liminaire, nous avons besoin de cette loi, qui a bien répondu à nos besoins. Ai-je raison d'en conclure que vous avez l'intention de la maintenir telle quelle? En trois ans, nous n'avons donc rien trouvé dans cet exercice d'équilibre entre tous nos droits qui mérite d'être ajusté de façon à protéger d'autres libertés en même temps que nous nous occupons de la sécurité et de la sûreté de la population? Le grand public, dont je fais partie — je n'ai pas accès à vos séances d'information sur la sécurité — ne se sent pas plus en sécurité aujourd'hui qu'il y a trois ans.

What have we learned in three years that we should be changing in this act to give us better security, and what can we give back to citizens that was unnecessary to take away in that time?

**Ms. McLellan:** I actually do not think we took away anything from citizens. In fact, we acted as Canadians and we know from extensive reviews of Canadians' opinions over the past three years that the vast majority of Canadians are comfortable with the actions we have taken. Some would like us to go further and others, a very small number in our latest samplings, believe that we went too far. It was something like seven per cent that thought we went too far in our reaction; over 40 per cent believe we did not go far enough; and over 50 per cent believe that we got it right. Canadians accurately reflect the world in which we live when they are questioned in detail on this. They believe that the world is not a safer place. They believe that they are quite secure as Canadians in their individual families and in their communities. They see that one of the paramount obligations of government is to protect their safety and security, both as individuals and collectively. However, they reflect that which we all know is a reality, which is the world is not a safer place than it was on September 11. It is a more complex place, as we see terrorist event after terrorist event unfold around the world.

What I will say is that first of all, I want to underscore for people that the United Nations did not come to the fight against terrorism on September 11. That is why there were 12 UN conventions. We were one of the leaders in signing the conventions, but had not introduced into our domestic law the necessary domestic provisions to, in fact, bring many of those provisions into force. Again, I want to underscore for everyone that my department at the time, the Justice Department was, and the government itself, had been working for years in response to the global threat of terrorism. In fact, whether September 11 had happened or not, the government was going to bring forward integrated anti-terrorism legislation in the fall of either 2001 or shortly thereafter. Those discussions were ready to take place at committee within the Government of Canada.

Senator, I do not think that we cobbled something together. In fact, many of the provisions of this legislation had been at work for a very long time, and reflect not only here, but countries around the globe. The list of international meetings that took place to develop provisions that are reflected here in one way or another were too numerous to mention. The world understood the threat of terrorism. I do not think we perhaps, in our part of the world, understood the true horror of terrorism until September 11.

We have enacted a piece of legislation, when you look globally in terms of what other countries have done, that is a fairly finely tuned piece of legislation in terms of trying to strike the right

Étant donné tout ce que nous avons appris en trois ans, quels sont les changements qu'il faudrait apporter à la Loi pour nous garantir une meilleure sécurité et rendre à nos concitoyens des choses qu'il n'était pas nécessaire de leur retirer à cette époque-là?

**Mme McLellan :** Je ne crois pas que nous ayons retiré quoi que ce soit aux citoyens. En fait, nous avons agi en tant que Canadiens et nous savons, pour avoir abondamment consulté nos concitoyens au cours des trois dernières années, que la grande majorité d'entre eux sont satisfaits des mesures que nous avons prises. Certains voudraient que nous allions plus loin et d'autres, un très petit nombre d'après nos derniers échantillons, trouvent que nous sommes allés trop loin. Quelque chose comme 7 p. 100 des répondants trouvent que nous sommes allés trop loin, plus de 40 p. 100 trouvent que nous ne sommes pas allés assez loin et plus de 50 p. 100 estiment que nous avons trouvé la bonne mesure. Les Canadiens sont le reflet fidèle du monde dans lequel nous vivons quand on les interroge en détail sur cette question. Ils estiment que la sécurité ne s'est pas améliorée dans le monde. Ils considèrent qu'ils sont tout à fait en sécurité dans leur famille et au sein de leur collectivité. Ils estiment que la protection de leur sécurité individuelle et collective est un des devoirs les plus impérieux du gouvernement. Mais leur opinion est le reflet d'une réalité dont nous sommes tous conscients, à savoir que la sécurité dans le monde n'est pas meilleure qu'elle ne l'était le 11 septembre. Ce monde est au contraire plus complexe, comme en témoigne la prolifération des attentats terroristes à travers la planète.

Ce que je voudrais dire tout d'abord, c'est qu'il est bien important de comprendre que les Nations Unies ne se sont pas engagées dans la lutte contre le terrorisme le 11 septembre. C'est pour cela qu'il y avait déjà 12 conventions de l'ONU. Nous avons été parmi les premiers à les signer, mais nous n'avions pas encore inclus dans notre législation intérieure les dispositions nous permettant d'en appliquer une bonne partie. Encore une fois, je tiens à rappeler à tout le monde que mon ministère à l'époque, le ministère de la Justice, et le gouvernement lui-même, travaillaient déjà depuis des années à contrer la menace mondiale du terrorisme. En fait, même si le 11 septembre n'avait jamais eu lieu, le gouvernement aurait quand même présenté une loi antiterroriste intégrée à l'automne 2001 ou peu après. Nous en étions arrivés à l'étape de la discussion en comité au gouvernement du Canada.

Par conséquent, sénateur, je ne dirais pas que nous avons bricolé ce texte à la hâte. En fait, une bonne partie des dispositions de cette loi existaient déjà depuis longtemps, et pas seulement ici d'ailleurs, mais dans de nombreux pays du monde entier. Les rencontres internationales qui avaient eu lieu pour mettre au point les dispositions qui se retrouvent ici d'une façon ou d'une autre sont trop nombreuses pour que je les énumère toutes. Le monde était bien conscient de la menace terroriste. Mais c'est peut-être seulement avec les attentats du 11 septembre que nous avons pris pleinement conscience, dans cette région-ci du monde, de la véritable monstruosité du terrorisme.

Si vous regardez ce que les autres pays un peu partout sur la planète ont fait, vous constaterez que nous avons adopté une loi qui traduit un souci très poussé de trouver le juste équilibre. Nous

balance. This review is taking place because yes, we probably have learned. I hope we have learned things. I will assure you, and others will, that we certainly understand much more about the global reach of terrorism, the sophistication of the networks and how insidious they truly are as a global threat. We have learned an awful lot in the three years since September 11. We have also learned the unintended consequences of dealing with the threat of terrorism on communities, both here, at home, and around the world, the unintended consequences that do not flow from the legislation, but from the global threat that we see extant in the world. We must work with these communities to reassure them regardless of ethnic or linguistic background, or religion, that in fact, the target as I said is terrorism. I have always said, and we see and list a hundred events since September 11 globally where the point is clear that terrorists come in all colours, speak all languages and practice every religion. We have learned that, as a community, we need to do a much better job reaching out to communities to ensure that we are dealing with unintended consequences. That is why my colleague, Mr. Cotler, and I have established the Cross-Cultural Roundtable on Security, in part as part of our strategy and effort to work with our pluralist and diverse society.

**Senator Andreychuk:** Three points: One, you said that you wished we had looked at this Act. One of the unintended consequences of this Act, in my opinion, is how it works with all the other pieces of legislation. To fairly and accurately evaluate this piece of legislation, we have to look at all other pieces of terrorist legislation, immigration legislation and all the others. I will not bother listing them. It seems to me that to do the job properly, you have to put it into context.

Second, there are unintended consequences to the Muslim community or the Arab community more than to the rest of us. Are you looking at two things? One is, we tied our definition very closely to the British, and the House of Lords has now been commenting on their legislation. Second, when you talk about unintended consequences, we know that the investigative hearing was only used once, but the communities are telling us that the mere threat of the use of the legislation is the horrific part of the legislation; not its actual use. In investigative works, if you use the threat to someone about an investigative hearing, it will have some effect on their actions. The reports you have been filing have been actual acts that have been taken subject to, but the use or the suggestion of use of the legislation is nowhere trapped in it. That is where the uncertainty and difficulty comes for many communities in Canada, and also non-Canadians that reside here.

procédons à cet examen de la Loi parce qu'effectivement, nous avons probablement appris certaines choses, du moins je l'espère. Je peux vous assurer, et je ne suis pas la seule, que nous en savons beaucoup plus maintenant sur la portée mondiale du terrorisme, la sophistication des réseaux et la menace insidieuse qu'ils font véritablement peser sur la planète. En trois ans, depuis le 11 septembre, nous avons appris une masse de choses. Nous avons aussi constaté les conséquences involontaires de ces mesures de lutte contre le terrorisme sur certaines collectivités, ici, chez nous et dans le reste du monde, des conséquences malheureuses qui sont le résultat non pas de la Loi, mais d'une menace répandue dans le monde entier. Il faut donc travailler avec ces communautés pour les rassurer quelle que soit leur appartenance ethnique, linguistique ou religieuse et leur montrer que la cible, comme je le disais, c'est bien le terrorisme. J'ai toujours dit, et nous le constatons dans une foule d'événements qui se sont produits depuis le 11 septembre à travers le monde, qu'il existait manifestement des terroristes de toutes couleurs, de toutes langues et de toutes religions. Nous avons appris que nous devons faire un beaucoup plus gros effort pour tendre la main aux communautés affectées pour veiller à mitiger ces conséquences involontaires. Et c'est justement pour cela que mon collègue M. Cotler et moi-même avons lancé l'idée de la Table ronde transculturelle sur la sécurité, dans le cadre de notre stratégie et de nos efforts pour collaborer avec une société pluraliste et diverse.

**Le sénateur Andreychuk :** Trois remarques : d'une part, vous avez dit que vous auriez aimé que nous examinions cette loi. Une des conséquences malencontreuses de cette loi, à mon avis, c'est ce qu'elle entraîne au niveau de toutes les autres lois. Si nous voulons évaluer cette loi de façon équitable et précise, il faut examiner toutes les autres lois liées au terrorisme, la Loi sur l'immigration et toutes les autres. Je ne vais pas les énumérer, mais j'ai l'impression que si l'on veut faire le travail correctement, il faut le replacer dans son contexte.

Deuxièmement, les conséquences malencontreuses affectent plus la communauté musulmane ou arabe que le reste de notre population. Avez-vous examiné deux choses : d'une part, le fait que notre définition s'inspire très fidèlement de celle des Britanniques, alors que la Chambre des lords est maintenant en train de faire ses commentaires sur leur loi. Deuxièmement, quand vous parlez de conséquences involontaires, nous savons que le mécanisme de l'audience d'investigation n'a été utilisé qu'une seule fois, mais les communautés nous disent que ce qui est vraiment épouvantable dans cette loi, c'est la simple menace de cette procédure et non son utilisation en tant que telle. Quand on enquête, si l'on se sert de la menace d'une audience d'investigation, cela a des répercussions sur le comportement de la personne visée. Les rapports que vous avez déposés concernent des mesures concrètes qui ont été prises, mais ils ne parlent absolument pas de l'utilisation ou de l'éventualité d'une utilisation de cette mesure. C'est cela qui crée le malaise au sein de nombreuses communautés du Canada, et chez les non-Canadiens qui résident ici.



**Ms. McLellan:** Are you suggesting, senator, that any of my agencies have threatened the use of this legislation directly to any group, because if so, I would like that information?

**Senator Andreychuk:** It is not threat in the sense that we will use it or else, but it is out there, known that it can be used, and it is a horrific procedure.

**Ms. McLellan:** Just as the Criminal Code is out there: Those who would rob a bank, beat up their wife or abuse their children know that threat exists, that the Criminal Code could be used.

**Senator Andreychuk:** You would put it on the same level.

**Ms. McLellan:** This is about the protection of the safety and security of Canadians.

**Senator Andreychuk:** Are you are still maintaining that safety and security is the foundation of all our freedoms; not the fact that our freedoms have an impact on safety and security and they go hand in hand as a balance, as opposed to one being a prerequisite to the other?

**Ms. McLellan:** Absolutely. There must be a balance in any democracy, and especially one such as ours that is pluralistic and has such a strong commitment to the Charter of Rights and Freedoms. However, I think you will hear more eloquently from my colleague Mr. Cotler than from me, based on his global international experience of many years, that in fact, you cannot talk of the freedom of religion, the freedom of association, and equality, if people live in fear, if they do not have the basic right to have a stable, safe and secure society. We see around the world, senator, failed and failing states where the most basic right of stability and security is denied, and civil society simply does not exist. It disintegrates. As I say, my colleague, Mr. Cotler, will speak eloquently to you about that based on his own lived experience.

It is absolutely important that we strike the right balance. No one is suggesting otherwise. That is why we worked hard to include the safeguards and, in fact, why we accepted so many of the amendments that were proposed, both by the Senate pre-study and the House of Commons committee at the time. For example, in the definition of terrorism, do you remember all the testimony about all the possible terrible ways it could be used? None of those things have come true because this legislation has to be placed in the overall panoply of laws, including our constitutional background. This legislation is placed profoundly in the values of Canadians in our panoply of laws that speak to the protection of Canadians and our fundamental values.

We made changes, for example, around the definition of terrorism. We listened, for example, to the concerns of those of First Nations, unions and others to ensure that we were not capturing lawful activity that would be of dissent, demonstration, manifestation or of whatever kind. That is not what this

**Mme McLellan :** Est-ce que vous voulez dire, madame le sénateur, qu'un de mes organismes a menacé de se servir de cette loi directement contre un groupe particulier, car si c'est le cas, j'aimerais bien le savoir?

**Le sénateur Andreychuk :** Ce n'est pas une menace explicite, mais c'est simplement qu'on sait que cette procédure existe, qu'elle peut être utilisée, et qu'elle est épouvantable.

**Mme McLellan :** C'est la même chose que le Code criminel : les gens qui attaquent une banque, qui battent leur femme ou qui infligent des sévices à leurs enfants savent très bien que cette menace existe, qu'on peut les poursuivre en vertu du Code criminel.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous mettez cela sur le même plan.

**Mme McLellan :** C'est une question de protection de la sécurité des Canadiens.

**Le sénateur Andreychuk :** Est-ce que vous maintenez toujours que la sécurité et la sûreté constituent le fondement de toutes nos libertés, et non que nos libertés ont une incidence sur la sécurité et la sûreté et que les deux vont de pair et l'une n'est pas la condition préalable de l'autre?

**Mme McLellan :** Tout à fait. Dans une démocratie, il faut qu'il y ait un équilibre, surtout dans une démocratie pluraliste comme la nôtre qui insiste autant sur la Charte des droits et libertés. Toutefois, plus que moi, c'est mon collègue M. Cotler, compte tenu de sa vaste expérience internationale depuis des années, qui vous dira qu'on ne peut pas parler de liberté de religion, d'association et d'égalité quand les gens vivent dans la peur et n'ont pas le droit fondamental à exister dans une société stable et sûre. À travers le monde, madame le sénateur, nous voyons des États délirants dont la population est privée du droit le plus fondamental à la stabilité et à la sécurité, et où la société civile n'existe plus tout simplement. Elle se désintègre. Encore une fois, mon collègue M. Cotler pourra vous en parler avec éloquence en se fondant sur sa propre expérience vécue.

Il est vital que nous trouvions le juste équilibre. Personne ne prétend le contraire. C'est pour cela que nous avons fait de gros efforts pour mettre en place des dispositifs de protection, et c'est en fait pour cela que nous avons accepté un si grand nombre d'amendements proposés aussi bien par le Sénat lors de son étude préalable que par le comité de la Chambre des communes à l'époque. Par exemple, à propos de la définition du terrorisme, vous souvenez-vous de tous les témoignages sur les multiples façons épouvantables dont on pourrait se servir de cette notion? Rien de tout cela n'est arrivé parce que cette loi s'inscrit nécessairement dans la panoplie de toutes nos autres lois, y compris tout notre bagage constitutionnel. Elle est profondément ancrée dans les valeurs des Canadiens et dans la panoplie de lois qui garantissent la protection des Canadiens et de nos valeurs fondamentales.

Nous avons par exemple modifié la définition de la notion de terrorisme. Nous avons écouté les interventions des Premières nations, des syndicats et d'autres personnes et nous avons pris soin de ne pas englober des activités légales comme les contestations, manifestations ou protestations diverses. Il n'a

legislation was ever directed at and, as I say, I come back to the fact the legislation is directed at terrorists and terrorism. If there are ways you think we can further refine that to discharge our domestic and global obligations, I am very open, and I want to underscore that, to possible recommendations for refinement; for retuning the balance, if you like.

I will just mention that the U.K. House of Lords decision, which everyone refers to, seems to be terribly misunderstood. It did not deal with their anti-terrorism legislation; it dealt with immigration legislation. It dealt with indefinite detention and, of course, the concept of indefinite detention is not one that we have in our law, be it anywhere in our Anti-terrorism Act or our Immigration Act. In fact, what we try to do is remove people who should not be here as quickly as possible, as the Federal Court of Appeal has recently pointed out.

**Senator Andreychuk:** I know it was immigration, but I think some of their fundamental philosophies are worth noting and reading.

**Ms. McLellan:** Absolutely; I have read the decision.

**Senator Andreychuk:** This is why I say we cannot just look at Bill C-36; we have to look at the whole system.

**Ms. McLellan:** I do want to come back to that point. The first and primary obligation of this committee, and that of the House, is to discharge the legislated obligation in Bill C-36, which is to review Bill C-36. That is why I said that I hope that the review of Bill C-36 would be done and focused on in both committees. Then, if there were other things that the committees, one or both, felt were germane, then certainly that is up to you to take up in any way you see fit. I would not suggest otherwise. However, it is important to Canadians and to the government that the review of Bill C-36 take place, because that is what is legislatively required. If there are recommendations for change or rebalancing we would like to receive those. Then, if there are other things that you would like to comment on, that is entirely up to the jurisdiction of the committee.

**Senator Stratton:** You are essentially informing this group that you feel there are no changes required on your part; that you got it absolutely right the first time?

**Ms. McLellan:** I do not think anyone would say that we ever get anything absolutely right. I believe this legislation strikes the right balance. It is the right legislation to deal both with the domestic and global threats of terrorism. Having said that, for example, we acknowledged that we included a sunset clause respecting preventive arrest and investigative hearings unless there is a resolution of both Houses. We have acknowledged there that circumstances might change and we may decide that those two things are not required. Even within the legislation, we have acknowledged the fact that review is important, circumstances

jamais été question de viser ce genre de choses avec cette loi qui, comme je l'ai dit et je le répète, vise les terroristes et le terrorisme. Si vous pensez qu'il y a d'autres moyens d'affiner encore le texte pour nous acquitter de nos obligations intérieures et internationales, je suis tout à fait ouverte, et je le souligne bien, à d'éventuelles recommandations en ce sens; pour affiner encore l'équilibre, si vous voulez.

Je dois préciser que la décision de la Chambre des lords en Grande-Bretagne, dont on parle, semble faire l'objet d'un grave malentendu. Elle ne portait pas sur la loi antiterroriste, elle portait sur la loi sur l'immigration. Elle concernait la notion de détention pour une durée indéfinie, une notion qui n'existe évidemment pas dans nos lois, que ce soit dans la Loi antiterroriste ou dans la Loi sur l'immigration. En réalité, ce que nous essayons de faire, c'est d'expulser les gens qui n'ont pas à être au Canada le plus rapidement possible, comme l'a récemment souligné la Cour d'appel fédérale.

**Le sénateur Andreychuk :** Je sais bien qu'il s'agit d'immigration, mais je pense qu'il est bon de lire certains de leurs principes fondamentaux et d'en prendre note.

**Mme McLellan :** Tout à fait. J'ai effectivement lu cette décision.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est pour cela que je dis qu'il ne faut pas nous en tenir au projet de loi C-36; qu'il faut voir tout l'ensemble du système.

**Mme McLellan :** J'aimerais revenir là-dessus. Le premier devoir de ce comité, comme de celui de la Chambre, c'est de s'acquitter de l'obligation énoncée dans le projet de loi C-36, c'est-à-dire de revoir le projet de loi C-36. C'est pour cela que j'ai dit que j'espère que les deux comités concentreraient leur examen sur le projet de loi C-36 lui-même. Si l'un ou l'autre des comités ou les deux estiment alors qu'il y a d'autres questions connexes à examiner, libre à vous de vous pencher sur ces questions comme bon vous semblera. Je ne dis pas le contraire. Mais il est important pour les Canadiens et pour le gouvernement que cet examen du projet de loi C-36 ait lieu car il est stipulé par la loi. Si vous avez des suggestions à nous faire pour le modifier ou le rééquilibrer, nous serons heureux de les recevoir. Et ensuite, s'il y a d'autres choses sur lesquelles vous voulez faire des commentaires, cela relèvera entièrement de la compétence de votre comité.

**Le sénateur Stratton :** Ce que vous nous dites en deux mots, c'est qu'à votre avis il n'y a aucun changement à apporter à ce projet de loi de votre point de vue, que vous l'avez parfaitement réussi du premier coup?

**Mme McLellan :** Je crois que personne n'a jamais prétendu avoir tout réussi parfaitement du premier coup, mais je pense que cette loi réalise un juste équilibre. C'est la bonne loi pour répondre à la menace terroriste sur le plan intérieur et sur le plan international. Cela dit, nous avons par exemple accepté que les dispositions de la Loi visant les pouvoirs en matière d'arrestation à titre préventif et d'audience d'investigation prennent fin après cinq ans, à moins qu'une résolution ne soit adoptée par les deux Chambres. Nous reconnaissons que la situation pouvait évoluer et que nous pouvions juger que ces deux éléments n'étaient plus



may change, and that changes may be warranted. Based on what I understand as Minister of Public Safety, responsible for the implementation of our National Security Policy, I believe the balance is right. That does not mean, however, that it could not be fine-tuned, but I do believe that the balance we have struck is an appropriate one for the challenges we face in the world today.

**Senator Fraser:** My question is somewhat complicated. Minister, three years ago, and still today, I, like you, was concerned about getting the balance right. I have always been particularly concerned about ensuring that the structure of the system we created with this bill has all possible safeguards that it can have without impeding that balance. Let me draw your attention to one area that perturbed me three years ago and still does, which is the list of entities, the list of terrorist groups. That list is adopted by the Governor in Council on your recommendation. Three years ago someone else was then Solicitor General who did it, but there is a specific minister who makes the recommendation about which groups should be listed as terrorist entities. That is a very serious thing because the mere fact of being listed establishes that, for Canadian purposes, you are a terrorist group. It is very serious.

**Ms. McLellan:** That is right.

**Senator Fraser:** The decision is published in the *Canada Gazette* and you can appeal once to the Federal Court. You can also try writing letters to the minister to say you are not a terrorist group, but it is the same minister who put you on the list in the first place. Two years later, the list has to be reviewed by law under this act. However, it is reviewed by the same minister who drew it up in the first place relying on the counsel of the same department. It struck me then, and strikes me now, that there is room here for the kind of bureaucratic self-perpetuation that can, over time, create substantial difficulties — not through ill will, it just happens. I wonder whether it might not be appropriate to have either someone else do the review, or have the minister sitting in your chair be required to bring in outsiders as part of that review process.

I am not saying any of the groups now on the list are not terrorists. It looks like a pretty good list to me. I am not going to quarrel that they are a terrorist group. Nonetheless, this is permanent law. Can you not fine-tune to some extent there?

**Ms. McLellan:** That is interesting, and certainly I would be open to any suggestions you have. As you have pointed out, in the life of a minister and an elected parliamentarian, change is a given and therefore you rightly point out I was not the minister who put most of these on this list. I brought, coincidentally, I suppose, fresh eyes to most of this list, plus the fact you have to go back to the Governor-in-Council. It is not enough that I simply review the list and say yes, I think based on everything I am hearing, and all the intelligence we have, that these entities should continue to be

nécessaires. Même dans la Loi, nous avons reconnu que le réexamen était important, que les circonstances pouvaient évoluer, et que des changements à la Loi pouvaient se justifier. Compte tenu de ce que je constate en tant que ministre de la Sécurité publique responsable de la mise en oeuvre de notre Politique de sécurité nationale, je crois que nous avons un bon équilibre. Cela ne veut pas dire pour autant qu'on ne peut pas le raffiner, mais je suis convaincue que cet équilibre que nous avons réalisé est le bon face aux défis que nous connaissons aujourd'hui dans le monde.

**Le sénateur Fraser :** Ma question est un peu compliquée. Madame la ministre, il y a trois ans, comme vous, ce qui me préoccupait, c'était de trouver le bon équilibre, et c'est encore le cas maintenant. J'ai toujours tenu à ce que la structure du système que nous avons mis en place avec ce projet de loi comporte tous les garde-fous possibles sans nuire à cet équilibre. Permettez-moi d'attirer votre attention sur un domaine qui me perturbait il y a trois ans et qui me trouble toujours, la liste d'entités, la liste des groupes terroristes. C'est une liste qui est adoptée par le gouverneur en conseil sur votre recommandation. Il y a trois ans, c'est un autre solliciteur général qui l'a fait, mais c'est un ministre bien précis qui suggère les groupes à inscrire sur la liste des entités terroristes. C'est quelque chose de très grave car le simple fait d'être inscrit sur cette liste signifie que pour le Canada, vous constituez un groupe terroriste. C'est extrêmement grave.

**Mme McLellan :** C'est exact.

**Le sénateur Fraser :** La décision est publiée dans la *Gazette du Canada* et on peut en appeler une fois auprès de la Cour fédérale. On peut aussi essayer d'écrire au ministre pour lui dire qu'on n'est pas un groupe terroriste, mais il s'agit du ministre qui vous a inscrit sur la liste au départ. Deux ans plus tard, la liste doit être révisée en vertu de la loi, et elle est révisée par le ministre qui l'a établie au départ et qui s'appuie sur les conseils du même ministère. Je me suis dit alors, et je le pense toujours, qu'on pouvait avoir une espèce de pérennisation bureaucratique qui pouvait le cas échéant entraîner des problèmes importants, pas par mauvaise volonté, mais simplement parce que c'est comme cela que les choses arrivent. Je me demande donc s'il ne vaudrait pas mieux que ce soit quelqu'un d'autre qui fasse ce réexamen, ou si le ministre qui exerce vos fonctions ne devrait pas faire participer des gens de l'extérieur à cette révision.

Je ne dis pas que les groupes qui figurent sur cette liste ne sont pas des groupes terroristes. J'ai l'impression que c'est une très bonne liste. Je ne conteste pas qu'il s'agisse de groupes terroristes. Mais il s'agit d'une loi permanente. Est-ce qu'on ne pourrait pas affiner un peu la situation?

**Mme McLellan :** C'est intéressant, et je suis ouverte à toutes vos suggestions. Comme vous l'avez dit, dans la vie d'un ministre ou d'un parlementaire élu, le changement est une réalité incontournable et vous avez donc tout à fait raison de dire que ce n'est pas moi, que c'est un autre ministre qui a inscrit la plupart de ces groupes sur cette liste. Il se trouve que, par coïncidence, j'ai jeté un regard nouveau sur l'essentiel de cette liste, et qu'en plus elle doit être soumise au gouverneur en conseil. Je ne peux pas me contenter de l'examiner et de dire que, vu tout ce que j'entends



listed. Then the Governor-in-Council must also be satisfied that the list continues to be a relevant one. I would say that there are those safeguards, but I would certainly be very interested to know if you think that is not sufficient. The 35 that we have listed have all been listed by the United Nations and, in fact, by all our partners in the global challenge of fighting terrorism. I can speak with confidence to the 35 that are presently listed. I have absolutely no doubt that they should be listed and should continue to be listed until at least the next review.

**Senator Fraser:** Did you consult anyone outside the department in the course of your review?

**Ms. McLellan:** We consult the United Nations in terms of who they are listing. We are obviously also aware of listings by other countries. However, our major review is done on the basis of intelligence gathered by Canadian intelligence-gathering agencies. That information is provided to me and my officials, and we review the list largely on the basis of that information. We know who is listed under the UN regulations by other countries because the UN resolution strove for a global network through which we would work closely together, share information and cooperate in areas such as listing. If we listed someone who appeared on no other list, I would ask why that entity is on our list, which is a listing of hundreds, and is not on the lists of other countries.

That is how the process is done, but the vast majority of the information and intelligence on which I would make my decision around review comes from Canadian intelligence-gathering agencies.

My trusty official has just told me that in terms of the listing, my officials work at the deputy minister level with the Departments of Foreign Affairs, Finance, Justice and ourselves, and obviously the Governor in Council is reflective of all my cabinet colleagues.

**Senator Lynch-Staunton:** On the question of lists, why are the Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE, not on that list? They are a notorious terrorist group that has been banned in the States, Britain and elsewhere. Why is Canada not following suit?

**Ms. McLellan:** As you know, senator, they are listed under the UN regulations and, therefore, we can pursue them under the Criminal Code. However, as was noted by Senator Fraser, the fact that they are not listed under our own anti-terrorism legislation puts the onus on us to prove that they are, in fact, a terrorist organization, if we chose to proceed against them.

We constantly review the groups globally that should be on such a list. The list is not static, and I continue to monitor that situation very carefully.

dire et tous les renseignements que nous avons, il faut maintenir toutes ces entités sur la liste. Cela ne suffit pas, il faut aussi que le gouverneur en conseil soit convaincu que la liste est toujours pertinente. J'estime donc qu'il y a des mesures de protection, mais je suis tout à fait curieuse de savoir si vous estimez que cela ne suffit pas. Les 35 groupes que nous avons inscrits sur cette liste figurent tous aussi sur la liste des Nations Unies et, d'ailleurs, sur les listes de tous nos partenaires dans la lutte mondiale contre le terrorisme. Je n'ai pas la moindre hésitation concernant ces 35 entités. Je suis absolument convaincue qu'elles doivent figurer sur cette liste et y demeurer au moins jusqu'au prochain examen.

**Le sénateur Fraser :** Avez-vous consulté quelqu'un en dehors de votre ministère à l'occasion de cet examen?

**Mme McLellan :** Nous consultons l'ONU pour savoir qui est sur sa liste. Nous sommes évidemment au courant des listes des autres pays. Toutefois, nous nous appuyons principalement pour cet examen sur les informations recueillis par les services de renseignement du Canada. Avec mes hauts fonctionnaires, nous examinons la liste en nous fondant essentiellement sur ces renseignements. Nous connaissons les entités inscrites sur les listes d'autres pays en vertu des règlements de l'ONU parce que la résolution de l'ONU a établi un réseau mondial qui nous permet de collaborer étroitement, de nous échanger des informations et de coopérer pour des choses comme l'établissement de listes. Si nous avions sur notre liste quelqu'un qui n'apparaîtrait sur aucune autre liste, je demanderais pourquoi cette entité figure sur notre liste, qui est une liste parmi des centaines, et non sur les listes des autres pays.

C'est donc comme cela que nous procédons, mais l'essentiel des renseignements sur lesquels je fonde ma décision provient des services de renseignement canadiens.

Mon fidèle collaborateur vient de me rappeler que pour cette liste, mes hauts fonctionnaires collaborent au niveau du sous-ministre avec les ministères des Affaires étrangères, des Finances et de la Justice, et que naturellement le gouverneur en conseil est le reflet de tous mes collègues du Cabinet.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** À propos de listes, pourquoi les Tigres de libération de l'Éelam tamoul, les TLET, ne figurent-ils pas sur cette liste? C'est un groupe terroriste notoire qui est interdit aux États-Unis, en Grande-Bretagne et ailleurs. Pourquoi n'en faisons-nous pas autant?

**Mme McLellan :** Comme vous le savez, sénateur, ils sont sur la liste de l'ONU et par conséquent nous pouvons les poursuivre en vertu du Code criminel. Toutefois, comme l'a souligné le sénateur Fraser, comme ils ne figurent pas sur la liste de notre Loi antiterroriste, c'est à nous de prouver qu'ils sont effectivement terroristes si nous voulons les poursuivre.

Nous faisons constamment des recherches à l'échelle mondiale pour voir quels groupes devraient figurer sur cette liste. Elle n'est pas statique et je continue à surveiller de très près cette situation.

**Senator Lynch-Staunton:** What more information do you need to list them, particularly when you know that the United States, Britain, India, Australia, Malaysia, and other countries have? What do they know that we do not yet know?

**Ms. McLellan:** The current and former Ministers of Foreign Affairs have indicated that they felt there was some hope for a peace process in Sri Lanka. It would actually be better for the Minister of Foreign Affairs to answer these questions since he has more information about discussions he might have had. However, it was relayed to me that it was hoped that the discussions there might eventually lead to a peace negotiation and therefore it would not be helpful at this time for us to list the LTTE.

I want to reassure everyone here that I review the situation on a regular basis and will continue to do so. There obviously needs to be a thorough assessment by my colleagues at the public safety and emergency preparedness committee of what should happen in the months ahead with the LTTE.

**Senator Lynch-Staunton:** That argument could have been used in Palestine, too, where the peace process has been hoped for, for the last 40 years.

**Ms. McLellan:** I take your point senator.

Mr. Kennedy, do you want to add anything?

**Mr. Kennedy:** For additional clarification, there are a number of different lists, and you are referring to the list under the Criminal Code.

**Senator Lynch-Staunton:** I am referring to the list of entities under Bill C-36.

**Mr. Kennedy:** Yes. However, in addition, we have the UN Suppression of Terrorism Regulations list. Canada has listed the LTTE under that, which gives us the ability to freeze or seize funds. The Minister of Foreign Affairs took the action to put them on that list, so they currently are listed.

In addition, the listing under the Criminal Code is of great use to us at trial, because we do not have to prove that listed groups are terrorist entities. However, the reality is that if an organization or individuals involve themselves in activities that fall within the definition of terrorist activities, they could still be prosecuted in Canada for those activities. We have the ability to prosecute regardless of whether a group is listed. In addition, monies can be seized under the UN Suppression of Terrorism Regulations, which is a Canadian regulation under which the LTTE is listed.

**Senator Lynch-Staunton:** I do not want to get into an argument. It has not been addressed in the way it should be. The fact is that money is being raised in Canada and sent to Sri Lanka to be used for terrorist activities. That is a fact, and yet the government refuses to put the name where it belongs; that is, on

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Mais que vous faut-il de plus pour les inscrire sur la liste, surtout quand vous savez que les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Inde, l'Australie, la Malaisie et d'autres pays l'ont déjà fait? Que savent-ils que nous ne savons pas encore?

**Mme McLellan :** Le ministre actuel et l'ancien ministre des Affaires étrangères ont dit qu'il y avait une lueur d'espoir pour la paix au Sri Lanka. Il vaudrait mieux que ce soit le ministre des Affaires étrangères qui réponde à ces questions parce qu'il pourrait vous en dire plus sur les discussions qu'il a pu avoir. Quoi qu'il en soit, on m'a dit qu'on espérait que ces discussions pourraient éventuellement déboucher sur des négociations de paix et qu'il valait donc mieux éviter pour l'instant d'inscrire les TLET sur la liste.

Je tiens à vous assurer que j'examine régulièrement la situation et que je vais continuer. Il est évident que mes collègues du Comité de la sécurité publique et de la protection civile doivent examiner de très près la situation des TLET au cours des mois à venir.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** On aurait pu dire la même chose pour la Palestine, où cela fait 40 ans qu'il y a un espoir de paix.

**Mme McLellan :** Je vous comprends, sénateur.

Monsieur Kennedy, vous voulez ajouter quelque chose?

**M. Kennedy :** Dans un souci de clarté, je précise qu'il y a plusieurs listes, et que celle dont vous parlez, c'est la liste établie en vertu du Code criminel.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je parle de la liste des entités établie en vertu du projet de loi C-36.

**M. Kennedy :** Oui. Toutefois, en plus de cela, il y a la liste établie en vertu du Règlement d'application de la Résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme. Le Canada a inscrit les TLET sur cette liste, ce qui nous permet de geler ou de saisir leurs fonds. Le ministre des Affaires étrangères les a inscrits sur cette liste, donc ils y figurent actuellement.

En outre, la liste établie en vertu du Code criminel nous est très utile lors des procès, car nous n'avons pas à prouver que les groupes figurant sur cette liste sont des entités terroristes. Il reste néanmoins que si une organisation ou des individus se livrent à des activités qui relèvent de la définition d'activités terroristes, ils peuvent tout de même être poursuivis au Canada pour ces activités. Nous pouvons les poursuivre, que le groupe figure ou non sur la liste. En outre, nous pouvons saisir leurs fonds en vertu du Règlement des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme, qui est un règlement canadien en vertu duquel les TLET sont inscrits sur une liste.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je ne veux pas me lancer dans une discussion. On n'a pas fait les choses comme il aurait fallu. Le fait est que ces gens-là recueillent des fonds au Canada et les envoient au Sri Lanka pour financer des activités terroristes. C'est un fait, et pourtant le gouvernement refuse d'inscrire ce groupe là

the list of entities that enables the government to seize assets, freeze bank accounts and arrest people who continue to support rebels and terrorists.

**Ms. McLellan:** Senator, I take your point.

**Senator Lynch-Staunton:** You did mention, Minister, that the House of Lords ruled on the immigration act. I hope that you will stand corrected. They actually ruled on the Anti-terrorism, Crime and Security Act, which happens to include security certificates.

**Ms. McLellan:** Mr. Kennedy can explain exactly what was done.

**Senator Lynch-Staunton:** I have it here. I do not want to get into that argument.

**Mr. Kennedy:** We agree that they addressed the particular provision you are talking about in their legislation dealing with the immigration component. It does not have a parallel provision in Bill C-36.

**Senator Lynch-Staunton:** I agree, but the impression was given that it was an immigration act like ours, which it is not. It is part of their Bill C-36 equivalent.

**Mr. Kennedy:** I stand corrected for the shortness of the message I provided to the minister.

Our provision, as you know, has its roots in 1978, more formally in 1991, and was introduced again in 2000 and thereafter.

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you for opening the subject, and I will end on this. While you are quite right, Minister, in asserting that Bill C-36 has been used cautiously, thanks, I think, to the warnings given here and elsewhere, the point is that the detention of a number of people has been under the Immigration Act and this business of security certificates. These certificates allow the government, on the flimsiest evidence, to detain a person more or less indefinitely, make him or her appear before a judge using evidence that only the government can supply, and in effect lock people up indefinitely under suspicion with no charges being laid, under the threat of deportation.

We are all familiar with certain recent cases and court judgments, particularly one last December in Toronto. How can the government justify treating people in such a crude fashion that is completely outside of the rule of law? Although these people are not Canadians, the Charter applies to us all.

**Ms. McLellan:** The courts have determined that it is not outside the rule of law. They have been clear about that.

où il devrait le faire, c'est-à-dire sur la liste des entités qui permet au gouvernement de saisir les actifs, de geler les comptes bancaires et d'arrêter les gens qui continuent à appuyer les rebelles et les terroristes.

**Mme McLellan :** Sénateur, je vous comprends.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Vous avez dit, madame la ministre, que la Chambre des lords s'était prononcée sur la loi sur l'immigration. Permettez-moi de vous corriger. Cette Chambre des lords s'est en fait prononcée sur la loi sur la lutte antiterroriste, la criminalité et la sécurité, qui inclut les certificats de sécurité.

**Mme McLellan :** M. Kennedy peut vous expliquer exactement ce qu'ils ont fait.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je l'ai ici. Je ne veux pas entamer toute une discussion là-dessus.

**M. Kennedy :** Nous reconnaissons qu'ils se sont prononcés sur cette disposition dont vous parlez dans leur loi, et qui concerne l'immigration. Mais il n'y a pas de disposition parallèle dans le projet de loi C-36.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** D'accord, mais on a donné l'impression que c'était une loi sur l'immigration comme la nôtre, ce qui n'est pas le cas. Cela fait partie de l'équivalent chez eux de notre projet de loi C-36.

**M. Kennedy :** Je reconnais que j'ai communiqué à la ministre un message un peu bref.

Comme vous le savez, notre disposition remonte à 1978, elle a pris une forme plus officielle en 1991 et elle a été de nouveau présentée en 2000 et ensuite.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Merci d'ouvrir ce sujet, et je vais terminer sur ceci. Vous avez tout à fait raison, madame la ministre, d'affirmer que le projet de loi C-36 a été utilisé avec prudence, grâce je crois aux avertissements qui ont été lancés ici et ailleurs, mais il reste quand même le problème des gens qui ont été détenus en vertu de la Loi sur l'immigration et de ces fameux certificats de sécurité. Grâce à ces certificats, le gouvernement peut très bien, en s'appuyant sur les preuves les plus ténues, détenir quelqu'un de façon plus ou moins indéfinie, le faire comparaître devant un juge en utilisant des renseignements que seul le gouvernement peut fournir, et enfermer quelqu'un indéfiniment sur de simples soupçons et sans qu'aucune accusation soit portée, en menaçant cette personne de déportation.

Nous connaissons tous bien certaines affaires et certaines décisions récentes des tribunaux, notamment celle de décembre dernier à Toronto. Comment le gouvernement peut-il justifier un traitement aussi vil au mépris complet du droit? Certes, ces gens-là ne sont pas des Canadiens, mais la Charte s'applique à tout le monde.

**Mme McLellan :** Les tribunaux ont clairement affirmé que cette procédure n'était pas contraire au droit.



**Senator Lynch-Staunton:** I will not get into that argument. The courts did not rule on the entire process.

**Ms. McLellan:** Let me help people understand the nature of security certificates. They are an extraordinary measure and they are used in very few circumstances.

In fact, since September 11, 2001, there have only been three security certificates issued. I have issued none. In fact, one of these three is Ernst Zundel a well-known situation that has nothing to do with this situation.

I do not suppose there has been any part of our legal infrastructure that has been before the courts more than security certificates over this past number of years. As Mr. Kennedy has said, this long predates September 11, 2001; it has nothing to do with this legislation. In fact, since their inception in 1991, there have been some 27 security certificates issued; as I say, three only since September 11, 2001. They are a process under the immigration act, not under the anti-terrorism legislation. They are a process that permits us to deal with foreign nationals and in some cases, permanent residents, whom we wish to remove expeditiously from the country. If you read recent Federal Court of Appeal decisions and Federal Court decisions, the court is clear that one of our goals is to remove expeditiously, within a reasonable time. One of the goals of issuing a security certificate is to begin the process of expeditious removal from this country because someone is either a threat to the security of our country or may in fact be guilty of serious criminal activity, such as organized criminal activity. In the context of the security certificate, certain information may be treated as confidential by a judge. This all goes before the Federal Court. There is a designated judge who hears all the evidence. It is he or she who then provides a summary of that evidence, either in its entirety — that is their call — or a summary of the evidence to the person who is subject to the security certificate.

The process is one where the judge is, in fact, the individual who decides how much information is provided to the subject of the security certificate and his or her lawyer. In some cases, almost all the information is provided so that the person can answer the allegations made in the security certificate. However, almost all systems have a process by which the government is able to keep certain information confidential in relation to national security regarding the removal of certain individuals from their country.

**Senator Lynch-Staunton:** The point is that the information provided is provided only by the government, and is very selective and not always reliable. Second, there is no trial. Third you can be deported back to a country where you may be subject to torture. Where is the fairness, and where the rule of law is being applied is beyond me.

**Ms. McLellan:** We have never deported an individual back to a country —.

**Senator Lynch-Staunton:** No, but you have tried and been turned down.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je ne vais pas me lancer dans cette discussion. Les tribunaux ne se sont pas prononcés sur tout le processus.

**Mme McLellan :** Je voudrais vous aider à bien comprendre la nature des certificats de sécurité. C'est une mesure extraordinaire qui n'a été utilisée que dans quelques rares cas.

En fait, depuis le 11 septembre 2001, seulement trois certificats de sécurité ont été émis. Je n'en ai émis aucun. L'un d'eux concernait d'ailleurs Ernst Zundel, un cas qui n'a rien à voir avec la situation dont nous parlons.

Je ne crois pas qu'il y ait un autre aspect de notre infrastructure juridique qui ait été abordé par les tribunaux plus souvent que les certificats de sécurité ces dernières années. Comme l'a dit M. Kennedy, cela date de bien avant le 11 septembre 2001; cela n'a rien à voir avec cette loi. En fait, depuis qu'ils existent, 27 certificats de sécurité ont été émis et, comme je vous le disais, trois seulement depuis le 11 septembre 2001. C'est une procédure utilisée dans le cadre de la Loi sur l'immigration et non de la Loi antiterroriste. C'est un dispositif qui nous permet de nous occuper de ressortissants étrangers et dans certains cas, de résidents permanents que nous voulons renvoyer rapidement du Canada. Si vous avez lu les récentes décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Cour fédérale, vous savez qu'elles affirment clairement que l'un de nos objectifs est de renvoyer ces gens-là rapidement, dans un délai raisonnable. Le certificat de sécurité a justement pour but d'entamer cette procédure de renvoi rapide à l'étranger d'un individu qui constitue une menace pour notre pays ou qui peut être coupable d'une activité criminelle grave, par exemple dans le cadre du crime organisé. Lorsque le certificat de sécurité est utilisé, le juge peut traiter certaines informations de façon confidentielle. Tout cela est soumis à la Cour fédérale. Il y a un juge désigné qui entend toutes les preuves. C'est ce juge qui présente ensuite la preuve, soit dans son intégralité — c'est son choix — soit sous forme d'un résumé, à la personne qui fait l'objet du certificat de sécurité.

C'est en fait le juge qui décide individuellement de la quantité d'information qui va être présentée à la personne faisant l'objet du certificat de sécurité et à son avocat. Dans certains cas, on lui présente la quasi-totalité de l'information pour lui permettre de répondre aux allégations du certificat de sécurité. Toutefois, dans pratiquement tous les pays, il existe des dispositions permettant aux gouvernements de garder confidentielles certaines informations liées à la sécurité nationale lorsqu'ils veulent expulser certains individus de leur territoire.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Le fait est que cette information est fournie uniquement par le gouvernement, qu'elle est très sélective et pas toujours fiable. Deuxièmement, il n'y a pas de procès. Troisièmement, l'individu risque d'être déporté vers un pays où il risque d'être torturé. Où est l'équité dans tout cela, où est le respect de la suprématie du droit, je me le demande.

**Mme McLellan :** Nous n'avons jamais expulsé un individu vers un pays...

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Non, mais vous avez essayé et vous n'avez pas pu.

**Ms. McLellan:** We have not deported anyone to a country where there is a substantial risk of torture.

**Senator Lynch-Staunton:** You failed. You tried to. You had a fellow in Toronto you wanted to send back to Egypt.

**Ms. McLellan:** We receive assurances, as do other countries in circumstances where we believe they are effective, but we are careful in terms of determining that if we receive assurances that we follow up on those assurances, and guarantee that the country is living up to those assurances.

**Senator Lynch-Staunton:** Egypt and Syria are notorious for their torturing abilities and knowledge, and are even relied upon by our allies to do their dirty work. Do not tell me we can take their word.

**The Chairman:** We can pursue this with other witnesses as they come along.

**Senator Smith:** I have two questions. I want to get a few facts straight.

I am simpatico with the original reason for the legislation. I am curious, with regard to the sort of hard evidence that we have, about the effectiveness of the legislation. I guess part of the rationale is it fills in the cracks where the existing fabric of legislation may not be adequate. I think you said, apart from the three security certificates, there had only been one arrest on a terrorism warrant.

**Ms. McLellan:** That is right.

**Senator Smith:** We do not need to get into names but can you refresh us: What happened there? What is the status of it? Has closure occurred finally? Can you tell us much about it?

**Ms. McLellan:** I cannot tell you much about it because it is a matter before the courts.

**Senator Smith:** Are there preliminary motions being argued?

**Ms. McLellan:** Yes, there are.

**Mr. Pentney:** I believe the individual is still in custody and there is a bail hearing underway, if I understand properly.

**Senator Smith:** This case is not one of the three security certificates?

**Ms. McLellan:** Absolutely not. This is a criminal charge under the terrorism legislation. It is the first charge of its kind in this country.

**Senator Smith:** Do you know the date of the charge?

**Mr. Kennedy:** The individual was charged probably within the past four months. There has not yet been a preliminary inquiry held. There is a publication ban. We do not wish to cause prejudice to the individual.

**Mme McLellan :** Nous n'avons expulsé personne vers un pays où il y avait un risque important de torture.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Vous n'avez pas réussi, mais vous avez essayé. Vous aviez quelqu'un à Toronto que vous vouliez renvoyer en Égypte.

**Mme McLellan :** Nous obtenons des assurances, comme d'autres pays le font quand ils pensent qu'elles sont fiables, mais nous prenons soin d'y donner suite et de nous assurer que le pays en question respecte ses engagements.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** L'Égypte et la Syrie sont bien connus pour leur expertise en matière de torture, et nos alliés se servent même de ces pays pour faire leur sale boulot. Ne me dites pas qu'on peut les croire sur parole.

**La présidente :** Nous pourrions revenir là-dessus avec d'autres témoins.

**Le sénateur Smith :** J'ai deux questions. J'aimerais tirer une ou deux choses au clair.

Je suis d'accord avec l'idée de départ de cette loi. Ce que je me demande, c'est, compte tenu du constat concret que nous pouvons faire, si elle est vraiment efficace. J'imagine qu'elle se justifie dans une certaine mesure parce qu'elle comble un certain nombre de lacunes de la législation existante. Je crois que vous avez dit qu'à part trois certificats de sécurité, il n'y avait eu qu'une seule arrestation pour motif de terrorisme.

**Mme McLellan :** C'est exact.

**Le sénateur Smith :** Inutile de mentionner de noms, mais pouvez-vous me rappeler ce qui s'est passé? Où en est-on? En sommes-nous aux conclusions finales? Pouvez-vous nous en parler un peu?

**Mme McLellan :** Je ne peux pas vous dire grand-chose car l'affaire est toujours devant les tribunaux.

**Le sénateur Smith :** Y a-t-il des motions préliminaires?

**Mme McLellan :** Oui.

**M. Pentney :** Je crois que l'individu en question est toujours incarcéré mais qu'il y a une enquête en cours sur le cautionnement.

**Le sénateur Smith :** Il ne s'agit pas d'un des trois certificats de sécurité?

**Mme McLellan :** Pas du tout. C'est une accusation au pénal en vertu de la Loi antiterroriste. C'est la première fois que cela arrive au Canada.

**Le sénateur Smith :** Vous savez quand les accusations ont été portées?

**M. Kennedy :** Les accusations ont probablement été portées au cours des quatre derniers mois. Il n'y a pas encore eu d'enquête préliminaire. Il y a une ordonnance de non-publication. Nous ne voulons pas nuire à cette personne.

**Senator Smith:** Nor do I, and I suppose for our own information we need hard evidence of what are the facts of the precise situations that have occurred so far. We do not have it today.

**Ms. McLellan:** I am afraid it is under a publication ban, and therefore it would be inappropriate for me to say other than he was charged under sections 83.18 and 83.19 of the Criminal Code.

**Senator Smith:** That leads to my other question: If there has only been one arrest warrant as a result of this legislation, that probably means that the existing legislation from other acts, whether the immigration act or Criminal Code in general, must be pretty effective in dealing with the requirements. Is that true, or what can you tell us about that? What are the ones you rely on the most?

**Ms. McLellan:** We had no legislation that defined terrorism. If you read the UN regulation, it is pretty comprehensive in terms of what it requested UN members to do following September 11, 2001, to enact within their domestic laws, a host of provisions that dealt with, for example: Take the necessary steps to prevent the commission of terrorist acts; deny safe haven to those who finance; and ensure that any person who participates in the preparation and planning of terrorist acts or supporting terrorist acts is brought to justice with the requisite criminal seriousness. We had been in the planning stages for some time of bringing forward legislation. What this did, was put a sharper focus on the necessity in all countries to bite the bullet, define terrorism for the first time in our laws, make it plain, make a statement to Canadians and the rest of the world as to what we viewed as criminal terrorist activity, and then have that on the record in terms of being available to charge those who would carry out that conduct.

**Senator Smith:** I do not quarrel with that. I agree with that. Even though the word terrorism may not have been in other acts — just a conspiracy to commit bodily harm — have any of those things been useful?

**Ms. McLellan:** Not in the fight against terrorism, no. If you want to analogize, look how we had to go back in and revise our organized crime legislation. The conspiracy charges in the code had been used to try to deal with the scourge of organized crime. In fact, we have seen over and over again how difficult the use of conspiracy charges in that context actually are. We went back in and put a much sharper focus on the nature of organized criminal activity, and the offences flowing therefrom. What we have done here is put it in a sharper focus; we have made a statement as a country as to what our values are, and the kinds of conduct we will or will not accept as it relates to terrorism.

**Senator Joyal:** I have two sets of questions. When we adopted Bill C-36, it was under the pressure of the United States, which was pressing us to adopt it in a very short period of time. There is

**Le sénateur Smith :** Moi non plus, mais nous aurions besoin d'informations concrètes sur les faits précis qui lui sont reprochés. Or, nous n'en avons pas.

**Mme McLellan :** Malheureusement, il y a une ordonnance de non-publication, et par conséquent tout ce que je peux vous dire, c'est qu'il a été inculpé en vertu des articles 83.18 et 83.19 du Code criminel.

**Le sénateur Smith :** Ceci m'amène à ma question suivante : si un seul mandat d'arrêt a été émis dans le cadre de cette loi, cela signifie probablement que les autres lois existantes, que ce soit la Loi sur l'immigration ou le Code criminel en général doivent être assez efficaces pour régler les problèmes qui se présentent. Est-ce exact, ou que pouvez-vous nous dire à ce sujet? Quelles sont les lois sur lesquelles vous vous appuyez le plus?

**Mme McLellan :** Nous n'avions pas de loi qui définissait le terrorisme. Si vous lisez le règlement de l'ONU, vous constaterez qu'il comporte un ensemble assez complet d'instructions pour les membres de l'ONU dans la foulée du 11 septembre 2001, un ensemble de mesures à intégrer à leur législation intérieure, toutes sortes de dispositions, par exemple : prendre les mesures nécessaires pour empêcher les attentats terroristes; refuser de donner asile à ceux qui financent le terrorisme, et veiller à ce que toutes les personnes qui participent au financement, à l'organisation et à la préparation ou la perpétration d'actes de terrorisme ou qui apportent un appui soient traduites en justice et que la peine infligée soit à la mesure de la gravité des actes. Nous préparions déjà depuis un certain temps ce projet de loi. Ces événements nous ont simplement fait prendre conscience plus brutalement de la nécessité pour tous les pays de prendre le taureau par les cornes en définissant le terrorisme pour la première fois dans nos lois, de la nécessité de dire aux Canadiens et au reste du monde que nous prenions position sur les activités terroristes criminelles en nous dotant officiellement des moyens de traquer les individus qui auraient de telles activités.

**Le sénateur Smith :** Je n'en disconviens pas. Je suis bien d'accord. Mais même si le mot terrorisme ne figurait pas dans les autres lois — simplement la notion de complot en vue d'infliger un préjudice corporel — est-ce que les dispositions existantes n'ont pas été utiles?

**Mme McLellan :** Pas pour la lutte contre le terrorisme. Si vous voulez faire une comparaison, regardez toutes les révisions qu'il a fallu apporter à notre législation sur le crime organisé. Les accusations de complot du Code servaient à poursuivre le crime organisé, mais nous avons constaté à quel point il était difficile de se servir de ces motifs de complot dans ce contexte-ci. Nous avons donc remanié le texte pour cibler de façon beaucoup plus incisive la nature de l'activité du crime organisé et préciser les infractions correspondantes. Nous avons donc resserré le champ d'action, nous avons énoncé les valeurs de notre pays en disant clairement qu'il n'était pas question d'accepter les comportements terroristes.

**Le sénateur Joyal :** J'ai deux types de questions. Quand nous avons adopté le projet de loi C-36, c'était sous la pression des États-Unis qui nous demandaient d'agir très rapidement. Il est



no question that Bill C-36 contained extraordinary legal measures that were limits to the Charter and human rights as we have understood them traditionally in Canada.

It is the opinion of the chief justice of the Supreme Court that those might have been justified at the time they were adopted, but they have to be reviewed. What I hear from you is that the conditions that existed then are here to stay; and we can infer that from then on, they will be part of the body of law in Canada permanently.

Am I right in saying so?

**Ms. McLellan:** No; certainly, the circumstances around the fight against terrorism, and the extent of global terrorism in its modern form, are greater today than they were on September 11, 2001.

However, having said that, I made it plain when I testified here in the fall of 2001 that this was not emergency legislation. We did not see in the foreseeable future that the main provisions of this legislation would disappear. I presume our Criminal Code will, for as long as I am alive, have a definition of terrorist activity, and it will be a criminal offence. For as long as I can foresee, we will list terrorist groups that raise money to carry out their horrific acts. It was never introduced as emergency legislation. As I say, the UN had been dealing with all aspects of terrorism in their 12 conventions for years before September 11, 2001, as had countries around the world.

If you look at the two sunset provisions, we, in fact, would envision that they may not be needed. We acknowledged the fact that those two provisions were controversial, and that they sunset in five years unless there is a resolution of both Houses. In that context, it is apparent on the face of the legislation that we wanted to review and determine where we were at the time, and Parliament would decide whether those two provisions were required to be sustained.

**Senator Joyal:** In your own assessment of the act, there is nothing there besides the two sets of provisions that would call upon us to review them because they hurt our legal tradition. Is that right?

**Ms. McLellan:** I do not believe so. I think we worked very hard with both committees to ensure that the rule of law was respected, that the Canadian Charter of Rights and Freedoms was respected and that the right balance was struck. However, as I mentioned earlier, and as Senator Fraser said in relation to listing, I am open to considering the prospect that maybe there needs to be some other mechanism that would shed light on the review process that goes along with listing.

If you are asking me if listing will continue, the answer is, absolutely. Is it necessary? Yes, it is part of our global UN obligations. However, are there ways to refine it? I am open to any kind of suggestion you might have.

clair que le projet de loi C-36 comportait des mesures juridiques extraordinaires qui étaient à la limite de la Charte et des droits de la personne tels que nous les concevons traditionnellement au Canada.

Le juge en chef de la Cour suprême pense que ces mesures se justifiaient peut-être à l'époque, mais qu'il faut maintenant les revoir. Or, ce que je crois vous entendre dire, c'est que les conditions sont les mêmes aujourd'hui, et j'en conclus que ces dispositions vont donc demeurer de façon permanente dans la législation du Canada.

Est-ce exact?

**Mme McLellan :** Non. Il est certain que la lutte contre le terrorisme et les manifestations du terrorisme à l'échelle mondiale dans sa forme actuelle sont présentes à plus grande échelle aujourd'hui que le 11 septembre 2001.

Cela dit, j'ai dit clairement quand j'ai témoigné ici à l'automne 2001 qu'il ne s'agissait pas d'une loi d'urgence. Nous n'envisagions pas la disparition à court terme des principales dispositions de ce projet de loi. Je ne pense pas que la définition d'activité terroriste disparaîtra de mon vivant du Code criminel, et je crois que ce terrorisme constituera toujours une infraction criminelle. Je ne peux pas imaginer le jour où nous n'aurons plus à tenir une liste des groupes terroristes qui lèvent des fonds pour perpétrer leurs attentats effroyables. Il n'a jamais été question d'adopter une loi d'urgence. Encore une fois, l'ONU avait déjà pris des dispositions concernant tous les aspects du terrorisme avec ses 12 conventions bien des années avant le 11 septembre 2001, de même que de nombreux pays dans le monde.

Pour ce qui est des deux dispositions de réexamen, nous pensons qu'il ne sera peut-être pas nécessaire d'y recourir. Nous avons reconnu que ces deux dispositions étaient controversées et qu'elles prendraient fin après cinq ans à moins qu'une résolution ne soit adoptée par les deux Chambres du Parlement. Par conséquent, la loi montre clairement que nous voulions nous positionner à l'époque, et laisser le Parlement décider par la suite s'il fallait maintenir ces deux dispositions.

**Le sénateur Joyal :** Mais votre opinion sur cette loi, c'est que nous n'avons aucune raison de revenir sur ces deux dispositions parce qu'elles n'enfreignent pas notre tradition juridique, n'est-ce pas?

**Mme McLellan :** En effet. Nous avons pris grand soin en travaillant avec les deux comités de respecter la primauté du droit et la Charte canadienne des droits et libertés, et de trouver un juste équilibre. Toutefois, comme je l'ai dit tout à l'heure, et comme l'a dit le sénateur Fraser à propos la liste, je suis ouverte à d'éventuelles suggestions de mécanismes permettant de faire plus de clarté sur le processus d'examen qui accompagne l'établissement de la liste.

Si vous me demandez si nous allons maintenir la liste, la réponse est catégoriquement oui. Est-elle nécessaire? Oui, en vertu de nos engagements dans le cadre de l'ONU. Mais on peut peut-être raffiner cette procédure. Je suis ouverte à toute suggestion.

**Senator Joyal:** How do you make the assessment compatible with what Chief Justice Beverley McLachlin stated last summer? She made her statement in a public lecture she gave at the special international meeting on terrorism ethics and the law, and I quote her:

[Translation]

Canada tries to maintain a delicate balance between collective safety and the preservation of basic freedoms. It is up to the Canadian judges to make sure that those extraordinary legal means are legitimate and uphold the rule of law.

[English]

To me, the key element is «assurer la légitimité de ces moyens juridiques extraordinaires.»

If you qualified what there is in Bill C-36 as “extraordinary legal means,” and you questioned their legitimacy, it is because they are not there for long; now it is part of our body of law forever. Their legitimacy is always in question because they are extraordinary means.

I feel that in your statement this morning, you do not give us any kind of insight on this regarding Bill C-36. There were very appropriate sections dealing with implementation of the 12 international instruments — we have no problem with that. We are not dealing with that aspect of the bill. We are dealing with the extraordinary legal measures contained in that bill as the chief justice sees it, and as most of the judges have seen it so far. No one expected those extraordinary measures would stay there forever.

**Ms. McLellan:** No, and I will not presume to comment on the exact provisions the chief justice was referring to. I will say this: I have every confidence that the chief justice believes that we need anti-terrorism legislation. However, I do believe that she was very likely focused on provisions such as preventive arrest and the investigative hearing; those were the two that were viewed as extraordinary. However, it is not for me to say; the chief justice herself will have opportunity, I am sure, to comment more directly from the bench in relation to her views around aspects of the anti-terrorism legislation.

I think it is fair to say that everyone spoke of the two provisions as being extraordinary — preventive arrest and investigative hearing; that is why they are sunsetted. I think all the chief justice is saying, and I agree with her, is that in a democracy, one must review those kinds of provisions.

**Senator Joyal:** My second question is about the Patriot Act. You have not referred in your statement to any of the impacts of the American legislation on our body of law. In fact, there are important elements in the Patriot Act that have an impact over the Charter protections of Canadians.

**Le sénateur Joyal :** Comment réconciliez-vous cela avec ce que la juge en chef Beverley McLachlin déclarait l'été dernier? Lors d'un exposé public à une conférence internationale spéciale sur l'éthique et le droit du terrorisme, elle a dit, et je la cite :

[Français]

Le Canada cherche à maintenir l'équilibre fragile entre la sécurité collective et la préservation des libertés fondamentales. C'est aux juges canadiens qu'il revient d'assurer la légitimité de ces moyens juridiques extraordinaires et leur fidélité à l'idéal de primauté du droit.

[Traduction]

Pour moi, l'élément clé, c'est « assurer la légitimité de ces moyens juridiques extraordinaires ».

Si vous avez qualifié ces dispositions du projet de loi C-36 de « moyens juridiques extraordinaires » et que vous vous êtes interrogée sur leur légitimité, c'est parce qu'elles ne devaient pas rester là très longtemps, alors que maintenant elles vont être pérennisées. Or, leur légitimité est toujours en question parce que ce sont des moyens extraordinaires.

J'ai trouvé que dans votre exposé de ce matin, vous ne nous avez pas beaucoup éclairés sur cet aspect du projet de loi C-36. Il y avait des passages fort pertinents concernant la mise en application des 12 instruments internationaux, et nous n'avons pas d'objection à cela. Nous ne nous occupons pas de cet aspect de la loi. Ce qui nous intéresse, ce sont les mesures que la juge en chef et la plupart des autres juges qualifient d'extraordinaires. Personne ne s'attendait à ce que ces mesures extraordinaires soient maintenues indéfiniment.

**Mme McLellan :** Non, et je m'abstiendrai de tout commentaire sur les dispositions précises dont parlait la juge en chef. Tout ce que je dirai, c'est que je suis profondément persuadée que la juge en chef est convaincue de la nécessité d'une loi antiterroriste. Je pense cependant qu'elle s'est concentrée très spécifiquement sur les dispositions d'arrestation à titre préventif et d'audience d'investigation, les deux dispositions qualifiées d'extraordinaires. Toutefois, ce n'est pas à moi de me prononcer là-dessus; la juge en chef elle-même aura certainement l'occasion de préciser la position de la magistrature sur certains aspects de cette loi antiterroriste.

Je pense qu'on peut dire que tout le monde a qualifié ces deux dispositions d'extraordinaires, les dispositions d'arrestation à titre préventif et d'audience d'investigation, et que c'est pour cela qu'il y a une clause de réexamen. Je crois que ce que dit la juge en chef, et je suis bien d'accord, c'est que dans une démocratie, il faut revoir ce genre de dispositions.

**Le sénateur Joyal :** Ma deuxième question concerne la Patriot Act. Vous n'avez pas parlé dans votre exposé des répercussions de cette loi américaine sur notre propre législation. Or, certains aspects importants de cette loi ont des répercussions sur les protections conférées par la Charte aux Canadiens.

Could you comment about those, and what initiatives you have been taking to limit the impact — I will use a legal term that you will be familiar with, the extraterritoriality — of the Patriot Act over the rights of Canadians?

**Ms. McLellan:** First of all, our legislation is substantially different than the Patriot Act. I think it is very important for us to focus on what we view as a made-in-Canada approach to the challenge of terrorism. We did not adopt some of the provisions that are found in the Patriot Act.

I cannot comment on specific provisions of that act. Those are before the U.S. courts, a number of federal courts. As we see, there are decisions being rendered in their own country in relation to the interpretation and constitutionality of parts of the Patriot Act.

As it relates to privacy, if you are specifically relating to the concern identified by the B.C. Privacy Commissioner in relation to the potential extra-territorial reach of the Patriot Act, we have made it very clear that subsidiaries, for example, Canadian subsidiaries of U.S. companies carrying on business in this country, must obey the law of this land. The Patriot Act has no extra-territorial reach in that sense. It is our privacy legislation, both federal and provincial, that will apply to Canadian subsidiaries and they are expected to obey that law.

We want to clarify, we want to make sure, as it relates to that specific aspect of any extra-territorial reach of the Patriot Act that we understand all possible dimensions of that. That is why the President of the Treasury Board has a task force across departments working to determine whether there are things that we have missed, that we are not aware of in terms of the possible incursion into Canadians' privacy emanating from the Patriot Act and the fact that we have U.S. companies, Canadian subsidiaries, carrying on business in this country.

We are very much alive to that issue, but I think, Mr. Pentney, we have been definitive that Canadian subsidiaries are subject to the Canadian law and provincial law in relation to privacy. Those dictates apply and they shall not share information if it is in violation of either the federal or relevant provincial privacy laws.

**Mr. Pentney:** I do not need to add anything.

**Senator Jaffer:** Minister, I imagine what you are talking about, just to follow Senator Joyal's issues, is where our financial information is being transferred to the U.S.

**Ms. McLellan:** The privacy legislation extends beyond financial information.

**Senator Jaffer:** Hopefully by the end of our committee's mandate we will hear from you as to a fuller answer to what Senator Joyal has said.

Pourriez-vous nous en parler et nous dire quelles initiatives vous avez prises pour atténuer les retombées — je vais utiliser un terme juridique que vous connaissez bien — extraterritoriales de cette loi, la Patriot Act, sur les droits des Canadiens?

**Mme McLellan :** Tout d'abord, notre loi est sensiblement différente de la Patriot Act. Il est important de bien souligner notre approche spécifiquement canadienne face au défi du terrorisme. Nous n'avons pas adopté certaines des dispositions qui figurent dans la Patriot Act.

Je ne peux pas vous parler d'aspects précis de cette loi. Il en est question dans un certain nombre de tribunaux fédéraux des États-Unis. Donc ce sont leurs propres tribunaux qui sont en train de se prononcer sur l'interprétation et la constitutionnalité de certains aspects de la Patriot Act.

Pour ce qui est de la protection des renseignements personnels, si vous faites allusion aux objections formulées par le Commissaire à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique à propos de l'éventuelle portée extraterritoriale de la Patriot Act, nous avons clairement dit que les filiales canadiennes de sociétés américaines qui fonctionnent au Canada doivent respecter la loi du Canada. La Patriot Act n'a donc pas de portée extraterritoriale à cet égard. C'est notre législation sur la protection de la vie privée, aux niveaux fédéral et provincial, qui s'applique à ces filiales canadiennes et elles sont tenues de respecter ces lois.

Nous tenons à nous assurer de comprendre parfaitement toutes les dimensions possibles de cette portée extraterritoriale de la Patriot Act. C'est pourquoi le président du Conseil du Trésor a chargé un groupe de travail interministériel de voir s'il y a des choses qui nous ont échappé et de s'assurer qu'il n'y a pas de possibilité d'incursion de sociétés américaines dans les affaires privées de leurs filiales canadiennes opérant sur le territoire national, en vertu de cette Patriot Act.

Nous suivons donc cette question de très près, mais je crois, monsieur Pentney, que nous avons clairement affirmé que les filiales canadiennes relevaient entièrement de la législation fédérale et provinciale en matière de protection des renseignements personnels. Ce sont ces lois qui s'appliquent et il n'est pas question que ces entreprises communiquent des informations à l'étranger en contravention à la législation fédérale ou provinciale pertinente.

**M. Pentney :** Je n'ai rien à ajouter.

**Le sénateur Jaffer :** Madame la ministre, pour enchaîner sur ce que disait le sénateur Joyal, j'imagine que vous parlez de transfert d'informations financières à des sociétés américaines.

**Mme McLellan :** La législation sur les renseignements personnels n'est pas limitée aux informations financières.

**Le sénateur Jaffer :** J'espère qu'avant la fin de notre mandat vous nous donnerez une réponse plus complète à la question du sénateur Joyal.



**Ms. McLellan:** We can provide you with more information about that, absolutely, and the Privacy Commissioner herself may want to come.

**Senator Jaffer:** My own question focuses exclusively on the act in a bubble. To me, with the greatest of respect, if we do not examine the Public Safety Act, the Aeronautics Act, the Immigration and Refugee Protection Act, the Canada Border Services Agency, CSIS, FINTRAC, et cetera, it would be like asking us to look at the issue of same-sex marriage without taking the Charter into account. We cannot look at this in a bubble.

I have a concern about the effect of the legislation. You mentioned the Criminal Code is a warning. The difference between the criminal court and this legislation is that a certain group in our country feels that they are being identified. Everyone around here is aware that this is a very live issue. I would like you to give us, in writing, because there is not the time now, exactly what your department is doing in training on racial profiling. I can tell you just in your city, police have gone to California for racial profiling training. I will give you all that information in private. I am anxious to hear from you exactly and in what detail you are carrying out the training on racial profiling.

When the Anti-terrorism Act was passed, many of us were pleased that there were additional penalties if there were attacks on religious institutions. When the attack happened on the Talmud Torah in Montreal, at the Jewish school, it was sort of demonstrated that churches, mosques and synagogues are protected, but institutions used for purposes that may be related to religion are not protected. Has your department done any work to ensure there are additional penalties for institutions that are in that kind of situation?

**Ms. McLellan:** I am in fact very sensitive to the fact that after September 11, 2001 the Arab and Muslim communities very much felt vulnerable; just as, for example, the Sikh community felt vulnerable in this country after Air India. We learned from Air India in terms of how important it was to develop contacts and develop a sense of better communication and trust with the Indo-Canadian community. I would not say we did that perfectly at whatever level, but I think we have learned a lot since September 11, 2001, in terms of how important it is to ensure that we are working with communities, especially those who feel that they may be the focus of Canadians' attention or anger or fear, for example. We as government need to ensure that we are helping all Canadians understand that, as I have said and I have said publicly and I will say over and over again, terrorists come in all colours and religions, and they speak all languages. This is not about any particular group or religion. It is about terrorism. It is about terrorists. As I say, they cover the waterfront.

**Mme McLellan:** Nous pouvons certainement vous donner plus de précisions, et vous pourriez peut-être entendre à ce sujet la Commissaire à la protection de la vie privée.

**Le sénateur Jaffer:** Ma question porte sur le fait qu'on examine cette loi dans une bulle. J'aimerais vous faire respectueusement remarquer que si l'on ne tient pas compte de la Loi sur la sécurité publique, de la Loi sur l'aéronautique, de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, de la Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada, du SCRS, du CANAFE, et cetera, c'est un peu comme si l'on nous demandait de nous pencher sur la question du mariage de conjoints de même sexe sans tenir compte de la Charte. On ne peut pas voir cela dans une bulle.

Je suis préoccupé par les répercussions de cette loi. Vous avez dit que le Code criminel servait à prévenir les gens. La différence entre la cour pénale et cette loi, c'est qu'il y a des groupes qui se sentent visés au Canada. Tout le monde ici sait bien que cette question suscite les passions. Pourriez-vous nous dire par écrit, parce que vous n'avez pas le temps maintenant, ce que votre ministère fait exactement en matière de profilage racial? Je peux vous signaler que des policiers de votre ville sont allés suivre une formation sur cette question en Californie. Je vous donnerai plus de précisions en privé. J'ai hâte de recevoir vos explications détaillées sur la formation que vous donnez en matière de profilage racial.

Quand la Loi antiterroriste a été adoptée, plusieurs d'entre nous ici se sont réjouis de voir qu'on avait prévu des sanctions supplémentaires pour les attaques contre des institutions religieuses. Lors de l'attaque contre la Talmud Torah à Montréal, à l'école juive, on a pu constater que les églises, les mosquées et les synagogues étaient protégées, mais que les institutions ayant des activités dans la mouvance religieuse ne l'étaient pas. Votre ministère s'occupe-t-il de mettre en place des sanctions supplémentaires pour le cas où ces institutions seraient victimes du même genre de situation?

**Mme McLellan:** Je suis parfaitement sensible au fait que les communautés arabes et musulmanes se sont senties extrêmement vulnérables après le 11 septembre 2001, de même que la communauté sikh s'est sentie directement visée après la tragédie d'Air India. Cette tragédie d'Air India nous a fait comprendre à quel point il était important d'établir des contacts et d'avoir une meilleure communication et un meilleur climat de confiance avec la communauté indo-canadienne. Je ne dirai pas que tout ce que nous avons fait a été parfait, mais je crois que nous avons appris beaucoup de choses depuis le 11 septembre 2001 en matière de relations avec les diverses communautés, surtout celles qui se sentent visées par l'attention, la colère ou la peur des Canadiens. Le gouvernement doit veiller à bien faire comprendre à tous les Canadiens que, comme je l'ai dit déjà publiquement et je continuerai à le répéter, il y a des terroristes de toutes couleurs, de toutes religions et de toutes langues. Il n'est pas question d'une religion ou d'un groupe particulier, il est question de terrorisme et de terroristes. Encore une fois, on en trouve partout.

Coming out of September 11, 2001, however, there was a particular sensitivity and sense of marginalization and vulnerability on the part of the Arab and Muslim communities. One thing I regret, quite truthfully, senators, is that I made a commitment in December, after the passage of this legislation, to create within the Department of Justice a committee that would work with communities and, in particular, the Arab-Muslim communities in this country. For better or worse, it remains to be seen. The Prime Minister chose to move me from the Department of Justice. On January 2002, I became Minister of Health and that commitment was not delivered on. I feel very bad about that, in the sense that the commitment should have been followed up on. I know my colleague Mr. Cotler, since becoming Minister of Justice, has had numerous meetings across the country with many multicultural groups and in particular, the Arab and Muslim community. It was a mistake not to create that process.

Now we have the cross-cultural round table where Minister Cotler and I hope to be able to meet on a regular basis. It has been established under the National Security Policy, but to meet with representatives from multicultural Canada to hear from them their fears, their aspirations, how things, like this legislation, how the Canadian Border Services Agency, how these things are perceived within their communities and how they believe they are impacted by these things. We want a two-way dialogue to explain why we are doing what we are doing to protect all Canadians including them, but for us to understand perhaps some of the unintended consequences for communities.

I agree with you, Senator Jaffer, there was a particular effect on Arab and Muslim Canadians. That is why it is so important that we continue to work conscientiously with that community, but beyond that community to ensure that we understand concerns and that they understand our goals. Hopefully we can work together so that everyone believes that they are part and parcel of creating a sense of collective security and safety for Canadians. We do not racially profile.

In fact, if anyone has any evidence of racial profiling, I would be very interested, because that would be a firing offence. We do not racially profile. What we do is on the basis of the best, and I think most sophisticated, risk management practises that are used globally. If there is evidence of racial profiling, I would be very interested in hearing examples of that. I will leave it there for now.

**Senator Jaffer:** Minister, with the greatest of respect, you say you do not racially profile, and knowing you, I know you really believe that. However, when your name is Mohammed and you are stopped every time, and every Mohammed is stopped, then you start wondering as to why just the Mohammeds are stopped.

**Ms. McLellan:** I understand.

Il se trouve néanmoins qu'à la suite du 11 septembre 2001, les communautés arabes et musulmanes se sont senties particulièrement marginalisées et vulnérables. Il y a une chose que je regrette très sincèrement, honorables sénateurs, c'est que l'on n'ait pas donné suite à l'engagement que j'avais pris en décembre, après l'adoption de cette loi, de constituer au sein du ministère de la Justice un comité chargé de collaborer avec les communautés, et notamment les communautés arabo-musulmanes au Canada. Le premier ministre a décidé de me transférer du ministère de la Justice au ministère de la Santé en janvier 2002, et l'engagement que j'avais pris ne s'est donc pas concrétisé. Je le regrette profondément car je crois vraiment qu'il aurait fallu le faire. Je sais que mon collègue, M. Cotler, a eu de nombreuses rencontres partout au Canada avec divers groupes multiculturels et notamment la communauté arabe et musulmane, depuis qu'il est devenu ministre de la Justice. Mais cela a été une erreur de ne pas créer ce comité.

Quant à la table ronde transculturelle que nous avons établie, mon collègue M. Cotler et moi-même espérons qu'elle nous permettra d'avoir des rencontres régulières avec ces groupes. Elle a été établie dans le cadre de notre Politique de sécurité nationale pour nous permettre de rencontrer les représentants des groupes multiculturels du Canada, de les entendre nous parler de leurs craintes, de leurs aspirations, de la façon dont des choses comme cette loi, comme l'Agence des services frontaliers du Canada, sont perçues dans leurs communautés et de la façon dont cela les touche. Nous voulons établir un dialogue pour leur expliquer pourquoi nous prenons ces mesures pour protéger tous les Canadiens y compris eux, mais aussi pour comprendre nous-mêmes les répercussions involontaires que ces dispositions peuvent avoir sur ces communautés.

Je conviens avec vous, sénateur Jaffer, que les Canadiens arabes et musulmans ont été particulièrement affectés par cette situation. C'est pourquoi nous devons absolument poursuivre notre travail auprès de cette communauté, afin de bien comprendre ses préoccupations et lui faire comprendre nos objectifs. J'espère que nous allons pouvoir travailler tous ensemble afin que tous se sentent concernés par un sentiment de sécurité collective de tous les Canadiens. Nous ne faisons pas de profilage racial.

En fait, si vous avez des preuves de profilage racial, j'aimerais bien en entendre parler car ce serait un motif de renvoi. Nous ne faisons pas de profilage racial. Nous nous servons simplement des pratiques de gestion du risque les plus perfectionnées au monde, je crois. Donc, si vous avez des preuves de profilage racial, j'aimerais bien avoir des exemples. C'est tout ce que je dirai pour l'instant.

**Le sénateur Jaffer :** Madame la ministre, en toute déférence, vous dites que vous ne faites pas de profilage racial et vous connaissez, je sais que vous en êtes convaincue. Mais quand on s'appelle Mohammed et qu'on se fait sans cesse arrêter, et que tous les Mohammed se font arrêter, on commence à se demander pourquoi c'est seulement les Mohammed qui se font arrêter.

**Mme McLellan :** Je comprends.

**Senator Jaffer:** To say there is no racial profiling is not quite acceptable to the people who are being racially profiled. I think the best way to proceed with this is that you will be providing us with what kind of training you are doing with your officials.

**Ms. McLellan:** This is one point I forgot. Training is absolutely important. I have talked to the CBSA, for example, about this. It is so important that the people on the front lines are well trained. We use globally accepted risk management techniques. We are not in any way unusual in that. However, our front-line agents have to be trained appropriately. They have to understand the impact and that something that may be seemingly neutral to me or to Mr. Pentney may not be perceived as neutral if you happen to be an Arab Canadian whose name is Mohammed, for example. Part of the challenge is to ensure that the right kind of training is being done. I do want to reassure people that, again, we do not racially profile, but we use risk management techniques. Every country does. Every agency in every country does. Sometimes they will have unintended consequences, and absolutely, the people on the front lines as well as government have to be sensitive to that.

Senator Joyal, I forgot to mention that the Supreme Court of Canada upheld the constitutionality of investigative hearings. The only investigative hearing ever held was in the context of *Air India*, and the Supreme Court of Canada upheld the constitutionality of the tool in that context. Having said that, it is still in my view extraordinary, which is why it was sunsetted, and which is why we need to be constantly vigilant around those kinds of tools that are available.

**The Chairman:** I can assure you that the concerns raised by Senator Jaffer will be part of our ongoing discussions as we move our committee forward.

**Senator Day:** I have one point of clarification and one short question, Madam Minister. Various questions have been asked in reference to the balance between individual rights and collective security, and you think that we have it just about right. Much of our discussion today has been with respect to individual rights. From the other side, from the collective security point of view, are you hearing from those in your department and the various agencies that report to you that there are some changes that should be made to this legislation, or that they should have some procedures that are not there? Can we expect to hear from your department as to whether there should be any changes or any specific points we should consider?

**Ms. McLellan:** We are not proposing amendments to the legislation at this time. This is a review, and we look forward to what both committees have to say. You could ask, for example, Giuliano Zaccardelli, Commissioner of the RCMP, if he comes; Jim Judd, the head of CSIS, if he comes; or the head of the Communications Security Establishment, CSE, if he comes, whether they believe, based on their front-line operations every

**Le sénateur Jaffer :** Quand on dit qu'il n'y a pas de profilage racial, c'est quelque chose qui ne passe pas du tout auprès des gens qui en font l'objet. Je crois que la meilleure chose à faire à cet égard, c'est de nous parler de la formation que vous donnez à vos agents.

**Mme McLellan :** J'oubliais justement cela. La formation est très importante. J'en ai justement parlé avec les représentants de l'Agence des services frontaliers du Canada. Il est important que les gens qui sont en première ligne aient une bonne formation. Nous utilisons des techniques de gestion du risque mondialement acceptées. Nous ne faisons rien d'exceptionnel à cet égard. Mais il faut que nos agents de première ligne soient correctement formés. Il faut qu'ils comprennent que quelque chose qui peut sembler neutre pour M. Pentney ou pour moi peut être perçu de façon différente si je suis un Canadien-Arabe nommé Mohammed, par exemple. Il s'agit donc de donner la bonne formation. Je tiens à vous répéter encore une fois que nous ne faisons pas de profilage racial mais que nous utilisons des techniques de gestion du risque. Tous les pays le font. Tous les organismes de tous les pays le font. Parfois, ces techniques ont des conséquences malencontreuses et effectivement, il est important de sensibiliser les gens qui sont en première ligne à ce genre de situation.

Sénateur Joyal, j'ai oublié de vous dire que la Cour suprême du Canada avait confirmé la constitutionnalité des audiences d'investigation. Il y a eu qu'une seule audience de ce type, lors de l'affaire *d'Air India*, et la Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité de cet instrument à cette occasion. Cela dit, c'est un dispositif qui demeure à mon avis extraordinaire, et c'est pour cela qu'on a prévu une disposition de réexamen et que nous devons demeurer constamment vigilants à l'égard de ce genre d'instruments.

**La présidente :** Soyez certaine que nous reviendrons sur les objections soulevées par le sénateur Jaffer lors de nos discussions futures.

**Le sénateur Day :** Je voudrais vous demander une précision et vous poser une petite question, madame la ministre. Il a été plusieurs fois question de l'équilibre entre droits individuels et sécurité collective, et vous avez dit que vous pensiez avoir trouvé un juste équilibre. Notre discussion aujourd'hui a beaucoup porté sur les droits individuels. Pour ce qui est de l'autre aspect, la sécurité collective, les fonctionnaires de votre ministère et des divers organismes qui relèvent de vous vous ont-ils suggéré des modifications à apporter à cette loi ou des procédures à y rajouter? Votre ministère va-t-il nous suggérer des modifications ou des points particuliers à examiner?

**Mme McLellan :** Nous ne proposons pas de changements à cette loi pour l'instant. Elle fait l'objet d'un examen et nous avons hâte d'entendre vos commentaires. Vous pourriez poser ces questions par exemple à Giuliano Zaccardelli, le commissaire de la GRC, s'il comparait, à Jim Judd, le chef du SRCS, s'il comparait; ou au chef du Centre de la sécurité des télécommunications, le CST, s'il comparait; vous pourriez leur



day, there is necessity for powers they do not have.

Operationally, putting aside the legislation, as the Auditor General has pointed out, the biggest challenge for us and other western democracies in terms of discharging our responsibility as government to the collective security and safety of Canadians, and in some cases to residents of our allies, is the collection of intelligence in a timely fashion to prevent activities, whether it is to prevent fund-raising, to break up a network or to prevent an act such as September 11, Madrid or so on. You have to collect the intelligence in a timely fashion. It has to be analysed in real time and sent back to the front lines, wherever those front lines are, whether it is the CBSA at an airport or land border, whether it is with the RCMP or whatever the case may be. Intelligence is the lifeblood of safety and security in terms of being able to operationalize our commitment.

September 11 told us one thing. A lot of intelligence was lying around in a lot of different agencies, and the Americans' challenge here is much worse and greater than ours. A lot of intelligence was gathered, and some of it was not even translated. It was put in desks, not shared, and not driven to the street level. If, in fact, one of the 17 were stopped, the New York City cop could not retrieve information that might have led to the unravelling of what happened on September 11. We, and countries around the world like us, must ensure that we are collecting that intelligence, real time, analysing it, and getting it back to the front lines so we can identify high-risk individuals and high-risk goods. That is our goal.

This legislation is about prevention. Senators, if I have to charge someone with running a plane into a tower, I have failed. I want to prevent that, in the name of the safety and security of Canadians.

**Senator Day:** You discussed earlier that one very important way of doing that is to be able to seize funds of organizations that have terrorism activities as the root of their existence, and that was part of the primary purpose for this legislation. You did not give us statistics on what monies have been seized, either under this legislation or the UN suppression of terrorism. What monies have been seized over the past three years, and what happens with those funds?

**Ms. McLellan:** I will let Mr. Kennedy answer that, but under the UN, this is a global effort. We had to ensure that we had our domestic peace in place to help the global effort of stopping the raising of funds and the transfer of funds globally. Keep in mind that when we seize funds or freeze funds, not only are we talking about terrorism here but of course, organized crime is also one of our key objectives.

**The Chairman:** I remind colleagues that the officials will be with us this afternoon.

**Ms. McLellan:** Perhaps Mr. Kennedy could stay and answer that question after I go.

demander s'ils estiment, compte tenu de leurs activités de première ligne, qu'ils devraient avoir des pouvoirs supplémentaires.

Sur le plan opérationnel, mise à part la loi, comme l'a dit la vérificatrice générale, le plus grand défi pour nous comme pour les autres démocraties occidentales responsables d'assurer la sécurité collective de leurs compatriotes et dans certains cas la sécurité de ressortissants de pays alliés, c'est de recueillir des renseignements à temps pour empêcher certaines activités, qu'il s'agisse de bloquer des activités de financement, de démanteler un réseau ou de prévenir des attentats comme ceux du 11 septembre ou celui de Madrid, et cetera. Il faut obtenir les renseignements à temps. Il faut les analyser en temps réel et les répercuter en première ligne, que ce soit à l'Agence des services frontaliers du Canada dans un aéroport ou à une frontière terrestre, à la GRC ou à un autre organisme. Le renseignement est fondamental pour nous permettre de nous acquitter de notre devoir de sécurité.

Le 11 septembre nous a appris une chose. Il y avait une foule de renseignements qui étaient éparpillés dans différentes agences, et les Américains à cet égard ont un défi bien pire que le nôtre à relever. Ils disposaient d'énormément de renseignements, mais il y en avait une partie qui n'avaient même pas été traduits. Ces renseignements restaient sur des bureaux, n'étaient pas partagés et n'étaient pas répercutés sur le terrain. Si l'un des 17 terroristes avait été arrêté par un policier à New York, ce policier n'aurait de toute façon pas pu avoir accès aux informations qui auraient permis d'enrayer les attentats du 11 septembre. Nous devons donc, comme les autres pays, nous assurer de recueillir ces renseignements en temps réel, de les analyser et de les répercuter en première ligne pour pouvoir bloquer les individus et les biens à haut risque. C'est là notre objectif.

Le but de cette loi, c'est la prévention. Honorables sénateurs, si je dois être amenée à accuser quelqu'un d'avoir précipité un avion sur une tour, cela voudra dire que j'aurai échoué. Ce que je veux, c'est éviter cela au nom de la sécurité des Canadiens.

**Le sénateur Day :** Vous avez dit tout à l'heure qu'un des outils les plus importants pour cela, c'était la capacité de saisir les fonds des organisations qui sont fondamentalement axées sur le terrorisme, et que c'était l'un des buts premiers de cette loi. Vous ne nous avez pas donné de statistiques sur les montants qui ont été saisis en vertu de cette loi ou des instruments de répression du terrorisme de l'ONU. Quels sont les montants que vous avez saisis depuis trois ans, et que sont devenus ces fonds?

**Mme McLellan :** Je vais laisser M. Kennedy vous répondre, mais dans le contexte des Nations Unies, il s'agit d'un effort mondial. Il nous appartenait de mettre en place notre propre dispositif intérieur dans le contexte de la lutte mondiale contre le financement de ce genre d'activités et le transfert de fonds à l'échelle mondiale. N'oubliez pas que quand nous saisissons ou nous gelons des fonds, nous ne parlons pas simplement de terrorisme, mais nous ciblons évidemment aussi le crime organisé.

**La présidente :** Je rappelle à mes collègues que nous allons entendre les hauts fonctionnaires cet après-midi.

**Mme McLellan :** M. Kennedy pourrait peut-être répondre à cette question quand je serai partie.

**Senator Day:** That is fine.

**The Chairman:** That would be very helpful, Senator Day, because Mr. Kennedy will cheerfully remain with us and perhaps help us. Minister, thank you so much for coming this morning. This has obviously opened the door for what will be an extremely interesting, difficult and lively set of hearings for this committee. In the past, with Bill C-36, we noted your generosity in returning periodically when we needed you, and we would hope we could count on that generosity again.

**Ms. McLellan:** Yes, and as I say, my colleague Mr. Cotler is the lead minister on this file, because the lead department for the anti-terrorism legislation is Justice Canada. He looks forward to coming and joining you. As Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, I am responsible for many of the operational details and therefore will be happy to return, perhaps toward the end of your deliberations, to respond to things that you have heard and questions and recommendations that you might have.

Let me just say in conclusion that what you are doing is important, not only because it is legislated but because it is important for us, with our values in this democracy, to review the legislation. While my own preference would be that the first focus is the legislated focus, I certainly understand that the larger context must be taken into account and that in fact, there are issues. Senator Lynch-Staunton and I were talking about security certificates. There are issues that are not related to this that clearly help provide a context and, in fact, help provide safety and security for Canadians. They may be effective or may not, and that is clearly a part and parcel of what you will want to take a look at.

**The Chairman:** Thank you very much. You can be assured that these issues will be very much a part of our future discussions. In terms of witnesses, you have named some, and they certainly will be on our list. Our very next witness from the government will be the Minister of Justice, Mr. Cotler, next Monday. Thank you, minister. We will now break for lunch and return at 12:45 to continue our conversation with our two very patient officials.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, February 14, 2005

The Special Senate Committee on Anti-terrorism Act met this day at 12:45 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (*S.C. 2001, c.41*).

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we are now ready to continue our review of Bill C-36, the anti-terrorism act. This morning, we began our work by hearing from the Honourable

**Le sénateur Day :** Très bien.

**La présidente :** Ce serait très utile, sénateur Day, car M. Kennedy aura effectivement la gentillesse de rester pour nous aider. Madame la ministre, merci infiniment d'être venue nous voir ce matin. Cette discussion va manifestement déboucher sur une série d'audiences passionnantes, délicates et animées pour notre comité. Vous avez eu dans le passé la générosité de revenir nous voir régulièrement à propos du C-36 quand nous le souhaitions, et nous espérons pouvoir compter de nouveau sur cette générosité à l'avenir.

**Mme McLellan :** Oui, et comme je vous le disais, c'est mon collègue M. Cotler qui pilote ce dossier, car c'est Justice Canada qui est le ministère responsable de la Loi antiterroriste. Il a hâte de venir vous rencontrer. En tant que ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, je suis responsable d'une bonne partie des détails opérationnels et je me ferai donc un plaisir de revenir, peut-être vers la fin de vos délibérations, vous apporter un complément de réponses et entendre les recommandations que vous voudrez bien me soumettre.

Je dirai en conclusion que vous accomplissez un travail important, non seulement parce qu'il s'agit d'une loi, mais aussi parce que c'est important pour nous, pour les valeurs de notre démocratie, de revoir cette loi. J'aurais personnellement tendance à penser qu'il vaudrait mieux cibler la Loi elle-même, mais je comprends très bien la nécessité de voir le contexte plus général et je sais bien qu'il y a des problèmes. Le sénateur Lynch-Staunton et moi-même parlerions des certificats de sécurité. Il y a des questions distinctes qui peuvent apporter un élément de contexte et même contribuer à renforcer la sécurité des Canadiens. Ce sont des choses qui sont peut-être utiles, et ce sont en tout cas des choses sur lesquelles vous voudrez certainement vous pencher.

**La présidente :** Merci beaucoup. Soyez certaine que nous aborderons toutes ces questions dans la suite de nos discussions. Vous avez mentionné certains témoins qui figureront certainement sur notre liste. D'ailleurs, notre prochain témoin pour le gouvernement sera le ministre de la Justice, M. Cotler, que nous entendrons lundi prochain. Merci, madame la ministre. Nous allons maintenant aller déjeuner et nous reprendrons à 12 h 45 la conversation avec nos deux hauts fonctionnaires qui ont fait preuve d'une grande patience.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 14 février 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit ce jour à 12 h 45 pour procéder à l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (*L.C. 2001, ch. 41*).

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente** Honorables sénateurs, nous sommes prêts à poursuivre notre examen du projet de loi C-36, Loi antiterroriste. Nous avons commencé nos travaux ce matin en accueillant

Ann McLellan, Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. While the minister's commitments to the House of Commons did not permit her to remain this afternoon, we are fortunate to be joined by the officials from her department who were with her this morning and, specifically, we have with us Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Minister, and Bill Pentney, Assistant Deputy Attorney General. I would remind members that we do have a significant amount of work to accomplish this afternoon and we would ask that both questions and answers be as concise as possible. We are very grateful to both of you for staying with us and hope that we can continue to about two o'clock, if we all get together and are as crisp and concise as possible. Mr. Kennedy, do you wish to say a few words yourself to start off the afternoon?

**Mr. Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Minister, Public Safety and Emergency Preparedness Canada:** If you wish, I could pick up on the question that was posed before the break, and that allows you to make the best use of your time.

**The Chairman:** Excellent. Maybe you could repeat that question.

**Mr. Kennedy:** Yes, I believe the question referred to the statistics on the seizing of funds related to terrorist activity. There are three different listing regimes, and I cannot disaggregate by regime the numbers I will give you in the list, but they all have the same effect of providing the power to seize and in the appropriate case forfeit. Currently, there is \$114,000 domestically frozen under that particular regime. Worldwide, approximately \$100 million U.S. is frozen relative to that. One of the issues was that they wanted to craft a worldwide regime to stop the movement of money.

The other piece of information that would be relevant to you is that FINTRAC, which is the financial intelligence and analysis group that was set up as part of the Department of National Defence, issued a report recently that indicates that there was approximately \$70-million worth of what they considered suspicious transactions that would have been in Canada that they would have had occasion to look at. Suspicious transactions do not necessarily translate into illegal money, but that is information they would then be able to share both with the RCMP and with CSIS so that they could do appropriate follow-up action. That is the context to keep in mind.

Some of you might be familiar with the provisions for the seizure and forfeiture of money related to proceeds of crime. We will separate terrorism from that. Normally, we are seizing profits from criminal organizations, that is, their accumulated wealth. That can tend to run anywhere around between \$50 million and \$70 million, although I have not looked at the recent statistics. It differs from the amount of money that we seize on terrorism, because terrorism is looking for money to finance their activities, whereas with organized crime we are picking up the profits that they have invested into drug sales and things of that nature. To give you an idea of how much money we are talking about, I think I saw that the damage that was done to the World Trade Centre

l'honorable Ann McLellan, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Ses engagements en Chambre l'ont empêché de rester des nôtres cet après-midi, mais nous avons la chance d'accueillir deux hauts fonctionnaires de son ministère qui l'accompagnaient ce matin, j'ai cité Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal, et Bill Pentney, sous-procureur général adjoint. Je rappelle à mes collègues que nous avons beaucoup de travail à accomplir cet après-midi et je leur demanderai donc d'être le plus concis possible dans leurs questions. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pu rester des nôtres; nous espérons avoir terminé aux environs de 14 h, si nous savons tous être précis et concis. Monsieur Kennedy, voulez-vous dire quelques mots pour lancer le débat de cet après-midi?

**M. Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal, Sécurité publique et Protection civile Canada :** Si vous le voulez, je pourrais revenir sur la question qui a été posée avant la pause pour vous permettre d'utiliser au mieux votre temps.

**La présidente** Excellent. Vous pourriez peut-être répéter cette question.

**M. Kennedy** Oui, je crois qu'il était question des statistiques sur la saisie des fonds liés à des activités terroristes. Il existe trois listes en fonction des trois régimes différents que je ne peux dissocier, mais ces trois régimes ont pour effet de nous conférer un pouvoir de saisie et, selon le cas, un pouvoir de confiscation. Pour l'instant, nous avons saisi 114 000 \$ au Canada en vertu de ce régime. À l'échelle mondiale, on parle d'environ 100 millions de dollars américains. Certains veulent que l'on applique un régime mondial pour bloquer les mouvements de fonds.

L'autre information qui pourrait vous intéresser est la suivante. Le CANAFE, Centre d'analyse des opérations et des déclarations financières du Canada, qui dépend du ministère de la Défense nationale, a récemment émis un rapport selon lequel quelque 70 millions de dollars de transactions, jugées suspectes par le Centre, auraient eu lieu au Canada. Les transactions suspectes ne portent pas forcément sur de l'argent illégal, mais c'est une information que le CANAFE communique à la GRC et au SCRS pour que ces deux organismes prennent les mesures appropriées. Voilà le contexte dans lequel le tout s'inscrit.

Certains d'entre vous connaissent peut-être les dispositions relatives à la saisie et à la confiscation des produits du crime. Nous allons désormais traiter les activités terroristes à part. Habituellement, quand on parle de saisir les profits d'organisations criminelles, il s'agit d'une richesse accumulée. Pour l'instant, on se situe entre les 50 et 70 millions de dollars, mais je n'ai pas consulté les statistiques récentes à ce sujet. Cet argent est différent de celui que nous saisissons en regard d'activités terroristes, parce que les terroristes veulent financer leurs activités tandis que les criminels veulent recueillir les dividendes du trafic de la drogue et d'autres activités illégales. Pour vous donner une idée de la somme dont nous parlons ici, je



cost about \$400,000. Terrorists are looking for ways to finance their activities.

**Hon. Joseph A. Day:** I wondered if there has been any decertification of charities and any seizure of funds. What happens in that event?

**Mr. Kennedy:** No, we have not had occasion to use what was then part 6 of Bill C-36 vis-à-vis charities. I should indicate to you though that information is clearly exchanged between the revenue agency and other enforcement agencies to assist them in their deliberations. We had always taken the position — and I appeared before both the Finance Committee and the subcommittee of the House justice committee — that one of our concerns was to prevent the abuse of charities. In other words, once terrorists knew that we had blocked that hole, they would remove themselves from that area. Our concern would be people who would insinuate themselves into the organization and cause the monies to be misdirected. Once we had the capacity to identify that, it no longer became an attractive venue for them. Likewise, those that were expressing an interest in obtaining that charitable status were deterred from it. We said at the very beginning that we did not want to hurt charities, that what we wanted was a prophylactic action that in fact would protect charities and cause others to stop trying to move into that area. To that extent, we believe the legislation was successful.

**Hon. Serge Joyal:** On that same issue, do I understand that those provisions raise Charter issues? When you reverse the onus on someone to prove where the money comes from, are you not in fact, in practical terms, presuming that the person might have got it illegally? Is there an element of impingement on the Charter that in fact is in court presently in Toronto?

**Mr. Kennedy:** There is no reverse onus provision under the money laundering legislation either in respect of terrorism or in respect of organized crime. Some jurisdictions, Ireland for one, have a reverse onus presumption. I believe recently one of the parties in the House had recommended that there be a reverse onus provision. In Canada, if you have possession of something it is presumed to be a valid title. The obligation is on the Crown then to show that it is tainted.

**Senator Joyal:** I don't have the details, but I read recently of the case of a Canadian citizen who crossed a border with a sum of cash money over \$10,000 and the person had to justify where the money came from. In other words, the mere fact that a person has over \$10,000 leads to the presumption that he is in possession of money that is not legally acceptable.

crois avoir vu quelque part que les attentats contre le World Trade Centre ont coûté environ 400 000 \$ aux terroristes. Ils cherchent donc de l'argent pour financer leurs activités.

**L'honorable Joseph A. Day :** Savez-vous si des organismes de bienfaisance ont été radiés et si des fonds ont été saisis? Que se passe-t-il le cas échéant?

**M. Kennedy :** Non, nous n'avons pas eu l'occasion d'appliquer ce qu'était alors la disposition de la partie 6 du projet de loi relativement aux organismes de bienfaisance. Je dois vous dire, cependant, que l'Agence du revenu et les autres organismes d'exécution de la loi s'échangent ce genre de renseignements pour s'entraider dans leur travail. Nous avons toujours estimé — et j'ai dit la même chose quand j'ai comparu devant le Comité des finances et le sous-comité du Comité de la justice de la Chambre — qu'il faut combattre le détournement des œuvres de bienfaisance. Autrement dit, une fois que les terroristes savent que nous avons bloqué cette possibilité, ils s'essaient ailleurs. Ce que nous craignons, c'est que les gens infiltrent ces organismes de charité et détournent de l'argent. Une fois que nous avons eu la capacité d'identifier ce genre d'activités, cette formule n'était plus aussi intéressante pour les terroristes. En outre, ceux qui voulaient obtenir le statut d'œuvre de bienfaisance ont renoncé. Nous avons dit, d'entrée de jeu, que nous ne voulions pas porter tort aux œuvres à caractère philanthropique, que nous voulions conduire une action préventive pour protéger les organismes de bienfaisance et empêcher toute personne malintentionnée de pénétrer ce secteur. Je crois, à cet égard, que la loi a donné de bons résultats.

**L'honorable Serge Joyal :** Toujours sur la même question, je me demande si ces dispositions ne soulèvent pas des problèmes par rapport à la Charte. Quand vous renversez le fardeau de la preuve sur quelqu'un qui doit prouver d'où vient l'argent, ne vous trouvez-vous pas, de façon pratique, à présumer que cette personne l'a obtenu illégalement? Ne pensez-vous pas que cela risque de donner lieu à y des contestations en vertu de la Charte et que c'est d'ailleurs ce qui se passe actuellement devant un tribunal de Toronto?

**M. Kennedy :** Il n'y a pas d'inversion du fardeau de la preuve en vertu de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité, pas plus pour ce qui est des activités terroristes que pour les activités du crime organisé. Certains pays, comme l'Irlande, ont cette disposition du renversement du fardeau de la preuve. Je crois qu'un des partis en Chambre a récemment recommandé que l'on adopte une telle disposition au Canada. Chez nous, si vous possédez quelque chose, on suppose que le titre de propriété est valable. Il incombe donc à la Couronne de prouver que l'argent est vicié.

**Le sénateur Joyal :** Je n'ai pas les détails de l'affaire, mais j'ai récemment lu dans la presse l'histoire d'un citoyen canadien qui a franchi la frontière en transportant plus de 10 000 \$ sur lui et qui a dû justifier d'où venait l'argent. Autrement dit, le simple fait que quelqu'un ait plus de 10 000 \$ en sa possession amène les autorités à penser que cet argent a été acquis illégalement.

**Mr. Kennedy:** You have struck a problem. There is a reporting requirement that mirrors legislation. It has been in place for a long time in the United States. You can take sums larger than \$10,000 out of the country but there is a requirement for you to notify when you are taking large sums of money out. I believe the situation you are dealing with is where the person did not provide any notification and was found to be in possession of a large sum of money and the money was seized. There is a positive obligation to notify the authorities when you are taking money out. In this case, it was a failure to do so, which was a contravention of the law.

**Senator Joyal:** Yes, but the law is an attack on the Charter provision. That is what I want to state here. In other words, the mere fact that you have with you an amount of money in cash over \$10,000 give rises to the presumption that the money is not legally in your possession.

**Mr. Kennedy:** No, it is presumed that you have an obligation to report the fact that you have the money. That legislation was put in place for large cash transfers. The challenge for a criminal with money is how to launder it, how to re-inject it back into legitimate society, how to move across the border. Clearly, under the legislation, bank account officials have an obligation to look at what might be suspicious transactions and to notify authorities. Individuals wishing to avoid that suspicion are going to amass large amounts of cash. They have to do something with it to get it back into the system, and one challenge they face is moving from jurisdiction to jurisdiction, crossing borders. We want people to declare if they are bringing money across borders. There have been cases where people have been found with hockey bags stuffed full of money — you can get into this with FINTRAC and the RCMP. A bag about the size of a loaf of bread stuffed with thousand dollars bills can be worth well over a million dollars. The objective is to stop the cross-border movement of illicit money. If you have \$11,000 and you cross the border and you fill in the form to declare how much it is, that is the reporting requirement. No problem.

**Senator Joyal:** I do not want to discuss the policy of it. To me, once you are over the \$10,000 limit, red lights go off in the system and you have to justify everything. We live in such a world now that we cannot close our eyes to this reality. The point I want to make is that people who refuse to declare it challenge the provisions on the Charter basis. That is what I want to put on the record today and that is why I asked that question originally.

**Mr. Kennedy:** I wouldn't be surprised. With Bill C-36, we took the existing mechanisms and said, "By the way, in addition to looking at organized transactions, will you please also look at the context of monies used for funding terrorism and provide that data to the Commissioner of the RCMP and to the director of the intelligence service."

**M. Kennedy :** Vous venez de mettre le doigt sur un problème. Il existe une obligation de déclarer, obligation qui rejoint l'intention de la loi. Celle-ci existe depuis longtemps aux États-Unis. Si vous sortez plus de 10 000 \$ du pays, vous devez le déclarer aux autorités. Je pense que, dans la situation que vous avez décrite, la personne n'a pas déclaré qu'elle transportait une importante somme d'argent et cette somme a été saisie. Il existe une obligation positive d'informer les autorités quand on sort de grosses sommes du pays. Dans ce cas, la personne n'a pas fait cette déclaration et elle s'est placée en contravention de la loi.

**Le sénateur Joyal :** Certes, mais la loi porte atteinte à la Charte. C'est ce que je veux faire ressortir ici. Autrement dit, le simple fait que vous transportiez plus de 10 000 \$ en liquide fait automatiquement de vous un suspect.

**M. Kennedy :** Non, parce qu'il faut partir du principe que vous êtes tenu de déclarer que vous transportez une telle somme. Cette loi a été adoptée pour les transferts importants de liquide. C'est le défi auquel sont confrontés les criminels qui veulent blanchir des fonds, ils veulent les réinjecter légitimement dans la société, pouvoir leur faire franchir les frontières. En vertu de la loi, les responsables de compte dans les banques sont tenus de relever toute transaction douteuse et d'en faire part aux autorités. Les personnes qui veulent éviter tout soupçon lors de transferts interbancaires amassent donc de grandes quantités de liquide. Or, il leur faut ensuite réinjecter cet argent dans le système et leur problème consiste alors à passer d'un pays à l'autre, à franchir les frontières. Nous voulons que les gens déclarent les importantes sommes d'argent qu'ils transportent d'un pays à l'autre. Il y a eu des cas où des personnes ont été prises avec des sacs de hockey plein d'argent, et vous pourriez obtenir ce genre d'information auprès du CANAFE et de la GRC. Un petit sac de la taille d'un pain, rempli de billets peut valoir plus d'un million. L'objectif est donc de bloquer les mouvements transfrontières d'argent illicite. Si vous avez 11 000 \$ sur vous et que vous franchissez la frontière, si vous remplissez le formulaire de déclaration, vous n'aurez pas de problème parce que vous vous serez plié à l'exigence de déclaration.

**Le sénateur Joyal :** Je ne veux pas que nous parlions de politique. Je vais vous dire que, dès qu'on transporte plus de 10 000 \$, les voyants passent au rouge et il faut tout justifier. Nous vivons dans un monde où nous ne pouvons pas nous permettre de fermer les yeux sur cette réalité. Ce que je veux dire, c'est que les gens qui refusent de faire ce genre de déclaration contestent les dispositions en question en vertu de la Charte. C'est ce que je voulais faire savoir aujourd'hui et c'est pour cela que j'ai posé cette question.

**M. Kennedy :** Cela ne me surprend pas. À l'étape de la préparation du projet de loi C-36, nous avons examiné les mécanismes existants et nous nous sommes dit qu'en plus de surveiller les transactions interbancaires structurées, il fallait analyser le contexte dans lequel est utilisé l'argent qui sert à financer le terrorisme et communiquer ce genre de données au commissaire de la GRC et au directeur du Service de renseignement.

**Senator Joyal:** The point I want to put on the record is that there is a mentality created by this whereby if you do not have anything to report yourself, you should be able to state everything. Of course, if you are an honest citizen you do not need the law, you abide by the law. Of course, we want to catch the person who has obtained that money illegally, so we submit each citizen to scrutiny. That is where the balance that we spoke of before has to be reviewed.

**Mr. Kennedy:** We can get more detail for you. I believe that this is part of an obligation under the Financial Action Task Force to try to stop the flow of money. We can give you a little more history on the thinking behind it. I believe you are referring to a worldwide phenomenon in this case.

**Senator Joyal:** The problem is that with borders being closely scrutinized on every aspect of movement, on which I hope we will have an opportunity to question later, any other legislation that is applicable to Canada receives very intrusive implementation, and legislation that before did not strike us as being contrary to Charter rights may now be found to be so because the way it is implemented does not maintain a fair balance.

**Senator Lynch-Staunton:** I will begin with a new topic and, if we have time, I will get back to security certificates, on which I just want clarification.

Since the minister agrees that we go beyond Bill C-36 and cover all aspects of security and terrorism, can you tell us if there is such a thing as a fly list, that is, a list of the names of passengers, along with their records, on every flight in and out of Canada and, if so, what happens to it?

**Mr. Kennedy:** It is actually called a "no-fly list." We do not really have such a vehicle in Canada, but we do have a process whereby information is shared among the enforcement agencies, those being the Canada Border Services Agency, CSIS and the RCMP. That information would include information on people who would possibly pose a threat. If there is a threat to the security of Canada, it might be a person for whom there is an international warrant outstanding on Interpol, or a domestic warrant. That information would be shared with CBSA, which also, as you know, has immigration and customs enforcement. CBSA can notify the Minister of Transport and his designee, and they have the ability to prevent the person from boarding the aircraft.

The Americans have a no-fly list such as you are talking about. We do not actually have a no-fly list, but we do have the ability to identify people and prevent them from boarding an aircraft.

**Senator Lynch-Staunton:** Is it correct that when we buy a ticket the airline has to provide certain information?

**Le sénateur Joyal :** Ce que je veux dire, pour mémoire, c'est qu'il existe une mentalité selon laquelle, si vous n'avez rien à déclarer vous devriez pouvoir tout dire. Évidemment, si vous êtes un honnête citoyen, vous n'avez pas besoin de la loi, vous la respectez a priori. Il est évident que nous voulons mettre la main sur celui qui s'est procuré de l'argent illégalement mais, ce faisant, nous faisons passer chaque citoyen à la loupe. Voilà le genre de déséquilibre dont nous parlions et qu'il convient de revoir.

**M. Kennedy :** Nous pourrions vous obtenir davantage de détails à ce sujet. Je pense que ce dont vous parlez découle d'une obligation imposée par le groupe d'action financière qui est d'arrêter ce genre de flux monétaire. Nous pourrions nous dresser un petit historique. Je pense que vous venez de décrire un phénomène mondial.

**Le sénateur Joyal :** Le problème, c'est que les frontières étant surveillées de près, ce à propos de quoi, j'espère, que nous pourrions poser des questions plus tard, toute autre loi applicable au Canada revêt dès lors un caractère interventionniste et des lois que nous ne considérons pas avant comme étant contraires aux droits garantis par la Charte nous paraissent aujourd'hui comme telles parce qu'elles ne favorisent pas un juste équilibre dans la façon dont elles sont appliquées.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je vais commencer par un nouveau sujet après quoi, si nous en avons le temps, je reviendrai à la question des certificats de sécurité, parce que j'aimerais obtenir une clarification.

Comme la ministre a accepté que nous sortions des cadres du projet de loi C-36 pour couvrir tous les aspects de la sécurité et du terrorisme, pourriez-vous nous dire s'il existe des listes de passagers embarqués, autrement dit des listes donnant les noms des passagers et d'autres renseignements, pour tous les vols en provenance ou à destination du Canada et, si oui, qu'en fait-on?

**M. Kennedy :** En fait, il s'agit plutôt de listes de « passagers défaillants ». Nous n'avons pas ce genre d'instrument au Canada, mais nous appliquons une procédure d'échange d'informations entre organismes d'exécution de la loi, soit l'Agence des services frontaliers du Canada, le SCRS et la GRC. Cette information porte sur toutes les personnes susceptibles de constituer une menace. La menace à la sécurité du Canada pourrait venir d'une personne qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt international émis par Interpol ou d'un mandat national. Cette information est communiquée à l'ASFC qui, comme vous le savez, est aussi l'organisme chargé de l'immigration et des douanes. L'ASFC peut aviser le ministre des Transports et son délégué qui disposent des pouvoirs nécessaires pour empêcher la personne d'embarquer à bord d'un avion.

Les Américains utilisent des listes de « passagers défaillants » dont vous parliez. Nous n'en avons pas, mais nous pouvons identifier les passagers qui nous intéressent et les empêcher d'embarquer à bord d'un avion.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Est-ce vrai que, quand on achète un billet d'avion, la compagnie doit fournir certaines informations personnelles vous concernant?



**Mr. Kennedy:** You are probably referring to the provisions under the public safety legislation, Bill C-7. That provision has passed but has not been enacted. Pursuant to that legislation, the information is made available and checked against data banks.

**Senator Lynch-Staunton:** Has the legislation not been enacted or has the machinery not been set up?

**Mr. Kennedy:** No.

**Senator Lynch-Staunton:** Does that mean that American authorities have no information on Canadians flying into their country?

**Mr. Bill Pentney, Assistant Deputy Attorney General, Citizenship, Immigration and Public Safety, Department of Justice Canada:** Advance passenger information is provided.

**Senator Lynch-Staunton:** What is provided and to whom?

**Mr. Pentney:** There is a list of information under the regime. It is boiler plate information that is provided about passengers. Advance passenger information is provided.

**Senator Lynch-Staunton:** It is more than just name, address and destination. There is much personal information included in that, is there not?

**Mr. Pentney:** There is a specified list of information that is provided.

**Senator Lynch-Staunton:** Is it extensive?

**Mr. Pentney:** It is reasonably extensive.

**Mr. Kennedy:** Just to correct the record, in Bill C-7 there is a provision that allows the Minister of Transport to have such a list as you have described and to hand it over to the airlines, but that, to my knowledge, has not yet been done. We have a process whereby we can do it with individual cases, but the mechanisms you have talked about and the degree of elaboration is not yet in place.

**Senator Lynch-Staunton:** I will reword the question. When I fly to New York City, what information about me is given to the American authorities that I would consider intrusive, private or not even pertinent? Do they want to know my religion?

**Mr. Kennedy:** Senator, one of my colleagues, Mr. Christian Roy, has joined me. He is one of our legal counsel and he can give you more refined detail.

**Mr. Christian Roy, Counsel, Legal Services, Public Safety and Emergency Preparedness Canada:** There are currently obligations placed on airlines flying to the United States to provide information on their passengers to what was at the time the commissioner of customs for the United States. I am not certain

**M. Kennedy :** Vous voulez sans doute parler de ce qui est prévu dans la Loi sur la sûreté publique, le projet de loi C-7. Cette disposition a été adoptée, mais elle n'est pas encore entrée en vigueur. D'après ce texte de loi, l'information recueillie auprès des passagers doit être vérifiée par rapport à celle contenue dans des banques de données.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Cette loi n'est pas encore entrée en vigueur ou est-ce la machinerie qui n'a pas encore été mise en place?

**M. Kennedy :** Non.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Cela veut-il dire que les autorités américaines ne disposent d'aucune information sur les voyageurs canadiens qui vont aux États-Unis?

**M. Bill Pentney, sous-ministre adjoint général, Citoyenneté, immigration et sécurité publique, Ministère de la Justice Canada :** Nous communiquons des informations préalables sur les voyageurs.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Que fournit-on et à qui?

**M. Pentney :** Il s'agit d'une liste d'informations en vertu de ce régime. Ce sont des informations types que nous transmettons au sujet des passagers, les informations préalables sur les voyageurs.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Communique-t-on plus que le nom, l'adresse et la destination? Inclut-on des renseignements personnels?

**M. Pentney :** Il s'agit d'une série d'informations préétablies.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Est-ce détaillé?

**M. Pentney :** Raisonnablement.

**M. Kennedy :** Pour préciser les choses aux fins de la retranscription, je dois dire que le projet de loi C-7 permet au ministre des Transports d'émettre le genre de liste que vous avez décrite et de la communiquer aux compagnies aériennes mais, à ma connaissance, cela ne s'est pas encore fait. La procédure que nous avons en place nous permet de traiter des cas individuels, mais les mécanismes dont vous parlez et le degré d'élaboration auquel vous faites allusion n'existent pas encore.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je vais reformuler ma question. Quand je prends l'avion pour aller à New York, quelle information me concernant est communiquée aux autorités américaines, communication que je pourrais considérer d'indiscrete parce qu'elle porte sur des renseignements privés qui ne sont peut-être même pas pertinents? Veulent-ils connaître ma religion?

**M. Kennedy :** Sénateur, l'un de mes collaborateurs, M. Christian Roy, vient de se joindre à moi. Il fait partie de notre équipe de conseillers juridiques et il va pouvoir vous donner plus de détails à ce sujet.

**M. Christian Roy, conseiller, Services juridiques, Sécurité publique et Protection civile Canada :** À l'heure actuelle, les compagnies aériennes qui se rendent aux États-Unis doivent communiquer des renseignements sur les passagers qu'elles transportent à ce qui s'appellait avant le commissaire aux

that that is the name of the agency at this time. However, it is an obligation on the air carrier, not on the Government of Canada, to provide that information. The carrier has to provide that information to the U.S. authorities.

**Senator Lynch-Staunton:** Do you know what that information is?

**New Speaker:** I do not know the extent of the information, but I suspect it is the equivalent of what we refer to in Canada as AIP — advance passenger information — which is basically your tombstone data, as well as passenger name record or PNR. Currently it is the advance passenger information that they are disclosing and, upon request, they can obtain the passenger name record, which is a much more detailed list of elements that would include things like your seating, your method of payment and any other destinations you might be going to within the country.

**Mr. Pentney:** We would be happy to provide the detailed list of information that is now provided under API and PNR. I am sorry that I do not have it with me.

**Senator Lynch-Staunton:** That is information provided by the carriers to what was then the commissioner of customs and is now Homeland Security or someone under that department. I would appreciate it if you would provide that. Thank you.

**Senator Andreychuk:** I am getting confused. My understanding was that the Canadian government and/or the air carriers were sharing some basic data with the United States — and it would be interesting to know what that basic data is — but that Bill C-7 was going to oblige or allow, and I cannot remember which, the provision of information to the United States authorities about passengers flying within Canada. I understand that it was discretionary there but, if there was an agreement between the U.S. and Canada, we would be giving up information about ourselves flying within Canada to the United States authorities.

That was my recollection of the testimony we heard when we dealt with that bill. Am I correct? Is there new information being provided to U.S. government authorities by virtue of Bill C-7 that would not be collected otherwise?

**Mr. Roy:** There is nothing in Bill C-7 that allows the commissioner of the RCMP and the director of CSIS to require passenger information and send it in bulk to the U.S. or any other government. There could be a possibility of sharing information, but it is within the specific restrictions set out in the legislation. Those are set out quite clearly and the sharing of information is very restricted. There are safeguards included that involve such things as having to create a record or an audit trail whenever you disclose information.

douanes des États-Unis. Je ne sais pas comment cet organisme s'appelle aujourd'hui. Quoi qu'il en soit, c'est le transporteur mais pas le gouvernement du Canada qui est tenu de communiquer cette information. Le transporteur doit transmettre l'information en question aux autorités américaines.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Savez-vous de quelle information il s'agit?

**Nouvel intervenant :** Je ne connais pas le détail de cette information, mais je pense que ce doit être la même chose que ce que nous appelons au Canada l'API — l'information préalable sur les voyageurs — qui ne sont ni plus ni moins que des renseignements de base, de même que le dossier du passager, autrement appelé PNR. À l'heure actuelle, les compagnies divulguent, sur demande, les informations préalables sur les voyageurs, informations qui sont extraites du dossier des passagers; il s'agit d'une liste détaillée d'éléments incluant le siège, la méthode de paiement et les autres destinations éventuelles au pays.

**M. Pentney :** Nous serons heureux de vous fournir le détail des informations actuellement communiquées en vertu de l'API et du PNR. Je suis désolé de ne pas m'être muni de ces renseignements.

**Le sénateur Lynch-Staunton** Il s'agit de l'information que les transporteurs fournissaient à ce qui s'appelait avant le commissaire aux douanes des États-Unis mais qui est devenu depuis le Homeland Security ou un service qui relève de ce nouveau ministère. J'apprécierais beaucoup que vous nous fournissiez ces renseignements. Merci.

**Le sénateur Andreychuk :** Je suis confus. J'avais cru comprendre que le gouvernement du Canada ou les transporteurs aériens communiquaient des information de base aux États-Unis et j'aurais aimé savoir ce qu'étaient ces informations, mais que le projet de loi C-7 allait nous obliger ou plus exactement nous autoriser — je ne me souviens plus exactement ce que l'on disait — de communiquer des informations aux autorités américaines au sujet des voyageurs venant du Canada par avion. Je crois savoir qu'avant, cette communication était discrétionnaire mais qu'il existait une entente entre les États-Unis et le Canada et que les passagers prenant des vols canadiens fournissaient des informations qui étaient communiquées aux autorités américaines.

C'est ce que j'ai retenu du témoignage que nous avons entendu quand nous avons étudié ce projet de loi. Je me trompe? Le projet de loi C-7 permet-il de communiquer de nouvelles informations aux autorités américaines, informations qui ne seraient pas recueillies autrement?

**M. Roy :** Rien dans le projet de loi C-7 permet au commissaire de la GRC ni au directeur du SCRS d'exiger des renseignements sur les passagers et de les faire parvenir globalement aux États-Unis ou à d'autres gouvernements. Il serait possible de communiquer des informations, mais cela doit se faire dans les limites strictes de la loi. Ces limites sont clairement énoncées et la communication d'informations est très restreinte. Il existe des sauvegardes, comme celles qui exigent la création d'un dossier ou de documents de vérification dès que des informations sont divulguées.

There is one provision under which one could contemplate information going to other government agencies in other countries, and that is what is referred to as the health and safety provision. For instance, if an RCMP or CSIS-designated officer receives passenger information from an air carrier and based on his analysis of that information has a reason to believe that he needs to share that information because there is an immediate threat to life, health or safety of persons or to transportation security, then because it is an emergency situation, he would be permitted under the legislation to pass that information on to an external body. That body could be government or it could be airport authorities. The legislation simply refers to "any person." That is for emergency situations where life is at risk.

**Senator Andreychuk:** Unless my recollection has failed me completely, under Bill C-7 there was going to be the ability or the onus placed on Air Canada, for instance, to collect this data and it could be passed on by agreement to the United States or other countries. However, the data would include only my patterns and information within Canada. I recall the testimony. Mr. Kennedy you were there for part of it, but not all of it.

**Mr. Kennedy:** No, I was thankfully spared for Bill C-7.

**Senator Fraser:** Madam Chair, I was there for Bill C-7, as was Senator Andreychuk. Other complicated bills have taken up my mind since then and my fine memory detail has also faded, but I know that there was useful material put together at that time by the Library of Parliament; that material ought to be resurrected for the use of this committee because it is part of the whole system that we are looking at.

**Senator Joyal:** There is a provision in Bill C-7 whereby, if you have been found guilty of an offence punishable by more than five years in the Criminal Code, the entire file is accessible. We had a tremendous debate on this subject, because it means that if you look into the Criminal Code and list all of the offences that are punishable by more than five years, you will have many offences that have nothing to do with air safety or, as the witness has said, emergency. There is no question that in the last few years the border crossing for Canadians has been made much more difficult. If you have ever had any criminal record, you are immediately refused at the border. Any country can turn away whomever he or she wants, but it belongs to Canada to maintain the mobility rights of its citizens. Mobility rights are Charter rights. It is up to the country to maintain the privacy rights of Canadians.

There is a balance there to be made between the mobility rights, the rights to privacy and the information that is passed on to the American authorities to refuse systematically at the border Canadians who want to cross and happened to have at one point a problem with the legal system in Canada. It has nothing to do with safety or emergency. That is an important element of the holistic approach to safety in Canada.

Une disposition permet de communiquer des informations à des organismes gouvernementaux étrangers dans les cas concernant la santé et la sécurité. Par exemple, si un agent de la GRC ou un agent désigné du SCRS reçoit d'un transporteur aérien des informations concernant un passager et qu'à partir de l'analyse qu'il en fait, il a des raisons de croire qu'il doit communiquer cette information parce qu'il a conclu à l'existence d'une menace pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou la sécurité des transports, la loi lui permet de transmettre l'information en question à un organisme extérieur. Il peut s'agir d'un organisme gouvernemental ou d'une autorité aéroportuaire. La loi dit simplement « toute personne » et cela s'applique à toutes les situations d'urgence où il y a un risque pour la vie.

**Le sénateur Andreychuk :** À moins que ma mémoire ne fasse complètement défaut, dans le projet de loi C-7, il incombait à Air Canada, par exemple, de recueillir ce genre de données et de les transmettre, tel que convenu, aux États-Unis ou à d'autres pays. Toutefois, ces données pourraient ne concerner que ma vie au Canada. Je me rappelle ce témoignage. Monsieur Kennedy, vous étiez là pour une partie mais pas tout.

**M. Kennedy :** Non, on m'a, Dieu merci! épargné le projet de loi C-7.

**Le sénateur Fraser :** Madame la présidente, j'étais là pour le projet de loi C-7, comme le sénateur Andreychuk. D'autres projets de loi complexes m'occupent depuis lors et j'ai un peu perdu le souvenir des détails, mais je me souviens que, à l'époque, la Bibliothèque du Parlement avait préparé un document très utile, document qu'il faudrait ressortir et remettre au comité parce qu'il s'inscrit dans le cadre de tout le système que nous examinons à présent.

**Le sénateur Joyal :** Une disposition du projet de loi C-7 prévoit que, si l'on est reconnu coupable d'une infraction au criminel punissable de plus de cinq ans d'emprisonnement, tout le dossier est accessible. Nous avons eu toute une discussion à ce sujet, parce que le Code criminel énumère toute une série d'infractions punissables de plus de cinq ans d'emprisonnement qui n'ont rien à voir avec la sécurité aérienne ou, comme le témoin le disait, avec les situations d'urgence. Il ne fait aucun doute qu'au cours des dernières années, le franchissement de la frontière pour les Canadiens est devenu de plus en plus difficile. Si vous avez un dossier criminel, vous êtes automatiquement refoulé à la frontière. Tout pays peut refuser l'accès de son territoire à qui bon lui semble, mais il appartient au Canada de garantir la liberté de circulation à ses citoyens. La liberté de circulation est un droit que confère la Charte. Il appartient à notre pays de garantir aussi les droits à la vie privée des Canadiens.

Il faut réaliser un équilibre entre la liberté de circulation, le droit à la vie privée et le devoir de communiquer des informations aux autorités américaines qui vont refouler systématiquement des Canadiens à la frontière parce qu'ils ont eu des déboires avec la loi au Canada. Cela n'a rien à voir avec la sécurité ni avec les situations d'urgence. C'est un élément important dans l'approche globale que nous voulons adopter en matière de sécurité au Canada.



This is a question of different elements, but at the end of it, when you look at the broad picture and you ask where we stand now versus where we were before, there is no question that Canadians are submitted to more scrutiny today than previously.

**Mr. Kennedy:** I am not sure if there was a question I was to answer.

**Senator Joyal:** My question is this: could you look into the provisions of Bill C-7 and report to us what kind of information you share with the American authorities on criminal records of Canadians? Is that clear now?

**Senator Andreychuk:** There are issues other than health and safety, as stated. I recall the scope being more far-reaching than that.

**The Chairman:** This is an issue of interest. Perhaps after this session is over today we can work out a presentation later on in our hearings on this particular subject. I am sure that our officials will assist in that and we can get the appropriate people to appear. That would perhaps answer our concerns better than back and forth discussion today.

**Senator Lynch-Staunton:** Meanwhile, we have been offered background information.

**Mr. Kennedy:** Yes, senator, to follow up, because it is a complex area and you can see there are different silos of information. We will try to obtain something in written format for you as well as fly in officials who can talk to you about how the process is actually implemented.

**Senator Joyal:** The witness mentioned something very important: there are silo approaches to those issues. We are trying to dig one piece here, one piece there, one part there. It seems to me that the situation has changed and not necessarily for the better.

It is up to members of this committee to try to fight these matters out, but I understand that the witnesses who are experts on the subject deal with these issues on a daily basis and have an idea of the impact of the various pieces of legislation on the rights and freedoms of Canadians. That is what we are talking about. That is why we are here. We are trying to understand that.

I hope the witnesses will understand that we need their support.

**Mr. Kennedy:** Yes, I do.

**The Chairman:** We have the message, Senator Joyal. We will ensure that we have a session that deals more broadly with this particular issue.

**Senator Fraser:** On a different element, gentlemen, I have a question that betrays my crass ignorance of the way the judicial and police systems work in Canada. On the topic of recognizance with conditions and preventive arrest, we have reports from the

Différents éléments interviennent mais, au bout du compte, quand vous examinez l'ensemble de la situation et que vous vous demandez où l'on se trouve aujourd'hui par rapport à notre situation d'avant, il ne fait aucun doute que les Canadiens sont soumis à un examen beaucoup plus rigoureux aujourd'hui qu'auparavant.

**M. Kennedy :** Je ne sais pas si c'était une question à laquelle je dois répondre.

**Le sénateur Joyal :** Ma question, la voici : pourriez-vous examiner les dispositions du projet de loi C-7 et nous dire quel genre d'informations vous communiquez aux autorités américaines relativement aux Canadiens ayant des dossiers criminels? C'est assez clair maintenant?

**Le sénateur Andreychuk :** Il y a d'autres problèmes que ceux concernant la santé et la sécurité. La portée de la loi était bien plus importante que cela.

**La présidente :** C'est une question intéressante. Après la séance d'aujourd'hui, nous pourrions peut-être organiser une présentation à ce sujet pour une prochaine fois. Je suis certaine que les fonctionnaires vont nous aider et que nous pourrions faire venir les personnes idoines. Nous pourrions ainsi peut-être mieux répondre à nos préoccupations qu'à l'occasion d'échanges comme cette discussion.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Entre-temps, on nous a proposé des renseignements de fond.

**M. Kennedy :** Oui, sénateur, pour faire un suivi, parce que c'est un domaine complexe et cloisonné. Nous allons essayer d'obtenir quelque chose par écrit et vous désigner des fonctionnaires qui pourront vous expliquer la procédure actuelle.

**Le sénateur Joyal :** Le témoin vient de mentionner quelque chose de très important en parlant de cloisonnement. Nous essayons, quant à nous, d'analyser la chose en bloc. J'ai l'impression que la situation a changé et pas forcément pour le mieux.

Il appartient aux membres de ce comité de combattre tout ce qu'il y a de négatif là-dedans, mais je crois comprendre que les témoins, qui sont des experts du domaine, traitent de ces questions quotidiennement et ont une idée de l'impact des divers textes de loi sur les droits et libertés des Canadiens. C'est ce dont nous parlons. Voilà pourquoi nous sommes ici. Nous essayons de comprendre.

J'espère que les témoins comprendront que nous avons besoin de leur appui.

**M. Kennedy :** Je le comprends.

**La présidente :** Nous avons saisi le message, sénateur Joyal. Je suis sûre que nous allons organiser une séance pour parler plus précisément de cette question.

**Le sénateur Fraser :** Sur un autre sujet, messieurs, j'ai une question à vous poser qui va trahir mon ignorance crasse de la façon dont notre appareil judiciaire et notre système de police fonctionnent au Canada. Je veux parler des conditions

Minister of Public Safety and from the Attorney General. In both cases they say that the RCMP and the federal prosecution service report that nothing happened, so there is nothing to report.

In order that I understand how this system hangs together, could you clarify for me whether anybody at the provincial level could have used that provision of Bill C-36?

**Mr. Kennedy:** Yes, the provision is in the Criminal Code and could obviously be used by municipal and provincial police officers.

The model that actually has been put in place, though, is one where the RCMP tends to work in collaboration with the other police forces. Principally we have four INSET units, or Integrated National Security Enforcement Teams. They have representatives from the provincial municipal governments in them. They are located in Montreal, Ottawa, Toronto and Vancouver.

To my knowledge, there would be a similar requirement for the provincial attorneys general to make a report that those powers have not been used.

**Senator Fraser:** However, we do not know. There is not a reporting requirement for them, is there?

**Mr. Kennedy:** There is a similar reporting requirement. The provincial attorneys general would have that as well to my knowledge, though there has been no application.

**Senator Fraser:** Can we in a federal statute oblige a provincial minister to take an action?

**Mr. Pentney:** It is because it is a matter of shared jurisdiction.

**Senator Fraser:** We can do that. Therefore, we have a degree of certainty when we say that this provision has not been used. It is not just that it is been kept out of the federal jurisdiction; is that correct?

**Mr. Kennedy:** No, although the reports you are referencing deal with the activities of the RCMP and the federal prosecution service. The RCMP, however, is also the provincial police force in eight of the provinces and three of the territories and is represented in over 200 municipal jurisdictions.

**Senator Fraser:** We also have the OPP and the Sûreté du Québec, which cover a big chunk of the country between them.

**Mr. Kennedy:** I am advised as well that the provinces have done their reports, which we can make available to you.

**Senator Fraser:** If you would, please.

**Senator Stratton:** I want to return to the comments of the minister who had said that the legislation was more or less in balance. While I can accept that to a degree, I find it hard to comprehend that you would have things done to perfection the first time around in such a complicated issue as this. Could you give us an overview of the modifications that you have made and

d'arrestation et de l'arrestation à titre préventif traitées dans les rapports du ministre de la Sécurité publique et du Procureur général. Dans le rapport de la GRC et dans celui du Service du procureur général, on dit qu'il ne s'est rien passé et donc qu'il n'y a pas lieu de faire rapport.

Pour que je comprenne bien la façon dont fonctionne ce système, pourriez-vous me dire si quelqu'un, à l'échelon provincial, peut se prévaloir de cette disposition contenue dans le projet de loi C-36?

**M. Kennedy :** Oui, il s'agit d'une disposition du Code criminel qui peut bien sûr être appliquée par des agents de police municipaux ou provinciaux.

C'est actuellement possible, mais la GRC travaille plutôt en collaboration avec les autres corps policiers. Nous comptons quatre Équipes intégrées de la sécurité nationale, EISN, composées de représentants de gouvernements provinciaux et municipaux. Ces équipes sont situées à Montréal, Ottawa, Toronto et Vancouver.

À ma connaissance, les procureurs généraux provinciaux ont la même obligation de déclarer que ces pouvoirs n'ont pas été employés.

**Le sénateur Fraser :** Quoi qu'il en soit, nous ne sommes pas au courant, parce que rien ne leur impose de faire rapport, n'est-ce pas?

**M. Kennedy :** L'exigence de faire rapport est la même pour tous. À ma connaissance, les procureurs généraux provinciaux sont tenus à la même obligation, mais cela n'a pas été appliqué.

**Le sénateur Fraser :** Peut-on, dans une loi fédérale, obliger un ministre provincial à prendre des mesures?

**M. Pentney :** Oui, quand c'est une question de compétence partagée.

**Le sénateur Fraser :** Nous pouvons le faire! Donc, nous pouvons affirmer sans trop risquer de nous tromper que cette disposition n'a pas été appliquée. Ce n'est pas simplement parce qu'elle échappe à la compétence fédérale, n'est-ce pas?

**M. Kennedy :** Non, mais les rapports dont vous parlez traitent des activités de la GRC et du service des procureurs fédéraux. Toutefois, la GRC, joue également le rôle de police provinciale dans huit provinces et trois territoires et elle est présente dans plus de 200 municipalités.

**Le sénateur Fraser :** Il y a aussi la Sûreté de l'Ontario et la Sûreté du Québec qui, à elles deux, couvrent un vaste territoire.

**M. Kennedy :** On vient de me dire que les provinces ont préparé leurs rapports et que nous pourrions vous le faire parvenir.

**Le sénateur Fraser :** Je vous en prie.

**Le sénateur Stratton :** Je veux revenir aux remarques de la ministre qui disait que la loi est plus ou moins équilibrée. Je suis relativement d'accord avec elle, mais j'ai du mal à comprendre que vous puissiez parvenir à la perfection la toute première fois dans un dossier aussi complexe que celui-ci. Pourriez-vous nous donner un aperçu des modifications que vous avez apportées et de

are contemplating, because I imagine that this is a living and moving document to a large degree? Surely those exist. This will take away the sense that what we are dealing with here is perfection.

**Mr. Kennedy:** I can approach that a little bit, but we would like to wait for the Minister of Justice to come, or, if you are agreeable, we could put panels before you that will take you through this in more detail. However, to make the best of today, I will put in context some of the comments that the minister made.

Although the legislation was introduced in October and passed in December, much of the thinking was done prior to that. There is a temptation to look at it in the context of September 11 and to assume that somehow we madly dashed about — and there was a lot of mad dashing about — but the reality is we had been working on elements of this document for quite a while before it was tabled. The minister quite candidly pointed out that the UN conventions and some of the supporting protocols date back to 1998. Canada would have been part of those UN discussions about how the legislation would develop, because we are part of the UN. We had intellectual capital invested in that UN document. As well, Canada was signatory to all those UN documents and had ratified all but two. We have to introduce them into our domestic law to have them ratified. In fact, we are 100 per cent there now. Clearly, the intention of Canada during discussions with the UN was to have that imported back into Canadian law.

The other thing is that amendments to the Official Secrets Act had been going on for years before then. You can probably go back to the 1980 Speech from the Throne about modernizing the Official Secrets Act. This is legislation that in substance dated from the late 1890s, had been modestly tweaked between each of the two world wars, and was a document clearly in need of an update. I attended more than a hundred meetings for that work. After I left the department to go to the Solicitor General, my colleagues continued with this. There was an awful lot of intellectual work done well before 9/11.

For the charities provisions, I was before the Standing Senate Committee on National Finance dealing with the de-registration of the charities. That legislation was already being bandied about in the House. Many of the comments that they made at that time to improve it were wrapped in as part 6 of Bill C-36 after 9/11. We heard many comments from ethnic communities that wanted to have terrorism defined. That influenced what we came up with for the other provisions.

Also, the government had gone through its second bill dealing with organized crime. That was very relevant to what we are doing here, because terrorism and organized crime are very similar in the sense that you are dealing with institutions that have

celles que vous envisagez, parce que j'imagine qu'il s'agit d'un document qui, dans une grande mesure, va continuer d'évoluer. C'est sûrement le cas. Cela nous rappellera que nous ne sommes pas dans le royaume de la perfection.

**M. Kennedy :** Je peux vous en parler un peu, mais nous aimerions que le ministre de la Justice le fasse ou, si cela vous convient, nous pourrions aussi organiser un panel qui pourrait vous donner plus de détails. Quoi qu'il en soit, pour tirer le meilleur de la journée, je vais expliciter certaines des remarques de la ministre.

La loi a été déposée en octobre et adoptée en décembre, mais le travail de fond s'est effectué bien avant. On serait tenté de l'examiner en fonction des événements du 11 septembre et de supposer qu'on s'est précipité pour la produire — et effectivement nous avons travaillé d'arrache-pied — mais en vérité, nous travaillions sur des éléments de ce texte bien avant qu'il ne soit déposé. La ministre a franchement mentionné que des conventions de l'ONU et certains protocoles remontent à 1998. Le Canada a participé aux discussions de l'ONU sur la façon dont il fallait élaborer une telle loi, parce que nous sommes membres de cette organisation. Nous avons investi un certain capital intellectuel dans le document de l'ONU. En outre, le Canada est signataire de tous ces documents de l'ONU et il les a tous ratifiés sauf deux. Nous en avons repris l'esprit dans les lois nationales que nous avons ratifiées. D'ailleurs, nous avons fait ce travail en totalité. À l'évidence, lors des discussions avec l'ONU, le Canada avait l'intention d'intégrer ces textes internationaux dans ses propres lois.

Par ailleurs, cela fait plusieurs années que nous avons commencé à travailler sur la modification de la Loi sur les secrets officiels. Vous vous rappellerez sans doute qu'il a été question, dans le Discours du Trône de 1980, de moderniser cette loi. Cette mesure remonte essentiellement à la fin des années 1890. Elle a été légèrement modifiée entre les deux guerres mondiales et il était temps de l'actualiser. J'ai participé à plus de 100 réunions pour ce travail. Après que j'ai quitté le ministère pour passer à celui du Solliciteur général, mes collègues ont poursuivi cette entreprise. Ainsi, bien avant le 11 septembre 2001, nous avions déjà fait beaucoup de travail sur cette mesure.

Pour ce qui est des dispositions concernant les organismes de bienfaisance, j'ai témoigné devant le Comité sénatorial permanent sur les finances nationales à l'occasion du débat sur l'annulation de l'inscription des organismes de bienfaisance. Cette loi avait été déjà renvoyée en Chambre. La plupart des commentaires qui visaient à améliorer cette mesure à l'époque ont été regroupés et ont donné lieu à la partie 6 du projet de loi C-36 au lendemain du 11 septembre. Nous avons entendu beaucoup de réactions de la part des communautés ethniques qui voulaient de l'on définisse le terrorisme et tout cela a eu une incidence sur la rédaction des autres dispositions.

Par ailleurs, le gouvernement a étudié un deuxième projet de loi qui concernait le crime organisé. Il avait un lien direct avec ce que nous faisons à l'époque, parce que le terrorisme et le crime organisé sont très semblables en ce sens que l'on a affaire à des



life beyond the individual members who come and go. Therefore, the tactics you need to attack organized crime are similar to the tactics you need to address terrorism.

Bill C-24 — which I believe this Senate had also passed around the same time — and this bill both came in place around 2001. The language is very similar. The tactics used to attack organized crime were remodelled to attack terrorism. We recognized that for organized crime long-term tactics are needed. Instead of a wiretap warrant for 60 days, you get a wiretap for a year. Those provisions are needed for terrorism as well. A year-long wiretap recognizes the dynamics of these particular institutions.

However, one element that is different is that we have a listing. Normally, we do not list anything, but of course the UN certainly listed through the UN regulations. That change was fairly significant, and was in response to a cry — if I can call it that — from various groups asking who is good and who is bad. There is the debate about freedom fighter as opposed to terrorist and how they are defined. As I indicated, at that time there were over 192 definitions of terrorism, so we had to come up with something.

The intent provision for a person involved in criminal activity, for example, was significant. The emphasis was on prevention. You will hear the minister and others refer to the fact that it is no good for us to charge someone after the fact. As a matter of fact, there was no one left after 9/11 because they killed themselves. However, there is way to increase prevention with the listing.

We had at that time a chap who was actually instructing people on how to fly 747s, not how to take off or to land, but how to fly them. Well, we put in a requirement. It used to be that my knowledge of a terrorist had to be fairly specific for me to be implicated. I could know that my colleague was a member of a terrorist organization, but as long as I did not know his specific activities, I was sheltered. There was a significant loophole that allowed a lot of people to carry on activities in support of terrorism and yet escape any kind of penal consequences. That was addressed in the legislation.

There is the provision about preventive arrest. It is not exactly the same, but modeled on the concept of a peace bond where you think there might be spousal abuse, for example. The other provision deals with the hearing process. We currently have the ability under various statutes — I believe under the Competition Act and the Income Tax Act — to bring someone in to testify. There are safeguards for the right against incrimination where you cannot use the evidence used, but there is a requirement to testify. The vehicle of mutual legal assistance was modified for this purpose; if a foreign country wants testimony from a person in Canada, under mutual legal assistance, that country can come to Canada, ask for the testimony, and have the person testify

institutions qui survivent à ceux qui les composent. Ainsi, on peut appliquer les mêmes tactiques pour s'attaquer au crime organisé et pour s'attaquer au terrorisme.

Le projet de loi C-24 — que le Sénat, si je ne m'abuse, a adopté à peu près à la même époque — et ce projet de loi ont été adoptés en 2001. Leurs libellés sont à peu près semblables. Les tactiques destinées à combattre le crime organisé ont été adaptées à la lutte contre le terrorisme. Nous avons alors pris acte de la nécessité d'adopter des tactiques à long terme pour lutter contre le crime organisé. Plutôt que de miser sur des mandats d'écoute de 60 jours, il faut miser sur des mandats d'une année. Les mêmes dispositions étaient nécessaires pour le terrorisme. La possibilité de mettre des communications sur écoute pendant toute une année est en rapport avec la dynamique des groupes criminels ou terroristes.

Il y a une différence, cependant, c'est que nous avons une liste. Normalement, nous ne dressons pas de liste, mais c'est ce que fait l'ONU par le biais de son règlement. Ce changement est relativement important et il s'inscrit en réponse au cri lancé — je pense qu'on peut parler de cri — par divers groupes qui voulaient savoir ce qui est bon et ce qui est mauvais. Il y a eu tout le débat sur les définitions de « combattant pour la liberté » et de « terroriste » et sur la différence entre les deux. Comme je l'ai dit, à cette époque, nous avons recensé plus de 192 définitions du terrorisme.

La disposition concernant la participation à une activité criminelle, par exemple, avait une portée assez importante. Elle insistait sur la notion de prévention. La ministre et d'autres vous diront qu'il ne sert à rien, dans le cas du terrorisme, d'inculper quelqu'un après les faits. D'ailleurs, aucun terroriste n'a survécu aux événements du 11 septembre. Les listes, en revanche, permettent de miser sur la prévention.

À l'époque, un instructeur avait enseigné à des terroristes comment piloter un 747, sans pour autant apprendre à décoller ni à atterrir. Eh bien, nous en avons fait une exigence. Avant, pour que quelqu'un soit associé à une activité terroriste, il fallait qu'il soit parfaitement au courant de ce qui se tramait. Ainsi, je pouvais savoir que mon collègue de bureau était membre d'une organisation terroriste, mais tant que je n'avais pas le détail de ses activités, j'étais protégé. C'était là une faille importante dans laquelle on pu s'engouffrer de nombreuses personnes qui ont pu poursuivre leurs activités pro-terroristes et échapper à toute répercussion sur le plan pénal. Cela, nous l'avons réglé avec la loi.

Il y a également la disposition qui concerne l'arrestation à titre préventif. Ce n'est pas exactement la même chose, mais elle est fondée sur le modèle de l'obligation de ne pas troubler la paix publique applicable, par exemple, dans les cas de violence maritale. L'autre disposition est celle de l'audience d'investigation. Il est actuellement possible, en vertu de différentes lois — je crois qu'il s'agit de la Loi sur la concurrence et de la Loi de l'impôt sur le revenu — de contraindre quelqu'un à témoigner. Il existe des mesures qui permettent de protéger le droit de ne pas s'incriminer, pour que les preuves ne soient pas utilisées contre vous, mais il y a tout de même une obligation de témoigner. Le véhicule de l'aide légale

under oath before a judge in Canada. It seemed logical that we should avail ourselves of the same things we give other countries. The United States has a grand jury process that allows them to do that; we did not have that process here.

Many of the provisions are modeled on what had been crafted for organized crime or had been there for mutual legal assistance or for some other purpose, or they are modifications of elements from other legislation such as the Official Secrets Act, which had been worked on for years, or the charities piece that was already before another committee. All those pieces were brought together and formed six elements of Bill C-36.

**Mr. Pentney:** Briefly, maybe I can go at it in a slightly different way. You asked whether we had an overview of modifications made or contemplated. As the reports made clear, the legislation has not been used a lot. We should be thankful for that on the one hand, but it also means that the government at this time is not coming forward to propose specific modifications to the legislation.

The context within which the legislation operates, with respect to both threat and risk and also in terms of what the government has done to advance the protection of national security, has changed. We have a national security policy. We have the Canada Border Services Agency. Several steps have been taken to improve border security and the free and fast flow of people. No doubt this committee will hear more about that in the course of your work. A number of modifications have been made to operational policies and practices. We have the Integrated Threat Assessment Centre. Improvements have been made to the sharing of information. However, at this stage the government is not coming forward to this committee to propose a list of recommended amendments to the Criminal Code. That is not to say that nothing has changed. A tremendous amount over and above Bill C-36 has been done to try to address the national security context, but at this stage there are no specific recommendations. There are also areas relating to national security that fall outside of Bill C-36 that are under continual review. However, in terms of Bill C-36 itself, no amendments are currently being brought forward for consideration.

**Senator Lynch-Staunton:** Would there be modifications made in other areas?

**Mr. Pentney:** There is always a review. Mention has been made of the House of Lords' decision. The government has to consider the difficult situation it faces, for example, in dealing with people whom we would have sought to exclude from Canada had we had the opportunity.

mutuelle a été modifié à cette fin. Si un pays étranger veut qu'une personne vivant au Canada vienne témoigner, ce pays peut, en vertu d'un accord d'assistance légale mutuelle, venir au Canada, demander que l'intéressé témoigne et recueillir son témoignage sous serment devant un juge canadien. Il semblait logique que nous ayons les mêmes possibilités à l'étranger. Les États-Unis ont ce qu'on appelle le « Grand Jury » ou chambre de mise en accusation, mais nous n'avons pas ce genre de procédure ici.

Un grand nombre des dispositions reprennent ce qui avait été fait pour lutter contre le crime organisé ou elles sont destinées à répondre aux exigences de l'assistance légale mutuelle ou d'autres dispositions, ou alors elles suivent les modifications apportées à d'autres lois comme la Loi sur les secrets officiels en vigueur depuis des années, ou la Loi sur les organismes de bienfaisance qu'étudiait un autre comité. Tous ces documents ont été regroupés pour constituer les six parties du projet de loi C-36.

**M. Pentney :** Très brièvement, je voudrais vous parler de cela sous un angle légèrement différent. Vous vouliez savoir si nous avions une idée du genre de modifications apportées ou envisagées. Eh bien, les rapports précisent bien que cette loi n'a pas beaucoup été utilisée. Nous devrions nous en réjouir, d'un côté, mais d'un autre, cela veut dire que le gouvernement n'est pas en train de proposer des modifications précises à cette loi.

Le contexte d'application de la loi, en ce qui concerne la menace et le risque, et ce que le gouvernement a fait pour promouvoir la protection de la sécurité nationale ont été changés. Nous disposons à présent d'une politique nationale pour la sécurité. Nous avons aussi l'Agence des services frontaliers du Canada. Plusieurs mesures ont été adoptées pour améliorer la sécurité aux frontières et favoriser la liberté avec laquelle les gens franchissent la frontière et la vitesse à laquelle ils le font. Votre comité en entendra sans doute davantage parler dans le cadre de ses travaux. Plusieurs modifications ont été apportées pour rendre la politique et les pratiques opérationnelles. Ainsi, il existe aujourd'hui le Centre intégré d'évaluation de la menace. Des améliorations ont été apportées aux méthodes de communication de l'information. Toutefois, à ce stade, le gouvernement n'est pas prêt à se présenter devant ce comité pour lui proposer des recommandations d'amendements au Code criminel. Cela ne veut pas dire que rien n'a changé. Nous avons beaucoup fait en marge du projet de loi C-36 pour améliorer le cadre de la sécurité nationale mais, à ce stade, nous n'avons aucune recommandation particulière à formuler. Il existe des domaines de la sécurité nationale qui échappent à la portée du projet de loi C-36 et qui font l'objet d'un examen continu. Toutefois, pour ce qui est du projet de loi C-36 lui-même, nous n'envisageons actuellement de soumettre aucune recommandation d'amendement.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Des modifications seraient-elles apportées ailleurs?

**M. Pentney :** L'examen est permanent. Il a été question de la décision de la Chambre des lords. Le gouvernement doit réfléchir à la situation délicate à laquelle il est confronté, par exemple dans le cas de personnes dont nous aurions demandé l'expulsion du Canada si nous en avions eu l'occasion.

We have an opportunity now to exclude people who are serious criminals, terrorists, war criminals from coming to Canada, and we do. The Border Services Agency is active in seeking out and sharing intelligence and trying to exclude those people from coming.

When we find that they have come to Canada, there is an issue about what is to be done; and that is where the security certificate process has been used on a few occasions. However, one has to consider what the best approach to dealing with that situation is.

There are other situations that other government departments deal with, where security issues are considered. There is an ongoing review as part of the regular operations of government, and partly it is to deal with whether or not the tools that exist elsewhere are adequate to deal with national security considerations. As we learn more, government will have to consider whether other steps are needed.

**Senator Stratton:** That is what intrigues me. While you are saying that Bill C-36 is not going to change, there are other issues that you have changed, or are in the process of changing, as a result of terrorism threats.

**Mr. Pentney:** Yes, it is a continual review.

**The Chairman:** Colleagues, our officials are willing to be here with us up until 2 p.m., and we have Senator Jaffer, who wishes to ask questions. Then we will go into a second round, and I will give notice, with Senator Lynch-Staunton, Senator Andreychuk and Senator Joyal.

**Senator Jaffer:** Thank you. Just from what Senator Andreychuk was saying, when we had the Bill C-7 hearings, one preoccupation was that the government would be allowed to share information with other governments. We were very preoccupied about this. Could you give us some detail on that?

I should like an answer to my question to the minister about vandalism. You just said that changing the legislation is always fluid. Have you thought about the issue of religious buildings being vandalized, besides the mosques, the churches and the synagogues? What about additional penalties for that?

**Mr. Kennedy:** Your comment would be better directed to the Minister of Justice when he appears. That is his area of responsibility.

**Senator Jaffer:** On the definition of terrorist activity, we know that the Anti-terrorism Act did not attempt to define terrorism, but it added a definition of terrorist activity in the Criminal Code.

The definition of terrorist activity includes the wording "any act or omission that is committed in whole or in part for political, religious or ideological purposes." I am concerned about why you have added "religious" to the definition. Communities come to

Nous avons maintenant la possibilité de refouler les personnes ayant commis des crimes graves, des actes terroristes ou des crimes de guerre, et nous nous en prévalons. L'Agence des services frontaliers recueille activement des informations et les communique pour essayer d'empêcher l'entrée au Canada à cette catégorie de personnes.

Une fois qu'elles sont ici, au Canada, il est difficile d'agir et c'est pour cela que nous avons eu recours aux certificats de sécurité à quelques reprises. Quoi qu'il en soit, il faut toujours se demander quelle est la meilleure formule à appliquer en fonction de la situation.

Les ministères fédéraux sont confrontés à d'autres situations qui touchent à la sécurité. Le fonctionnement habituel du gouvernement du Canada fait l'objet d'un examen permanent, notamment pour déterminer s'il existe, ailleurs, des outils qui permettraient de régler les questions touchant à la sécurité nationale. En cours de route, on se rend compte que le gouvernement va devoir déterminer si d'autres étapes s'imposent.

**Le sénateur Stratton :** Cela m'intrigue. Vous nous dites que le projet de loi C-36 ne va pas changer les choses, qu'il y a d'autres aspects sur lesquels vous êtes intervenus ou que vous êtes en train de modifier à cause de la menace terroriste.

**M. Pentney :** Oui, cela fait l'objet d'un examen continu.

**La présidente :** Chers collègues, nos hauts fonctionnaires sont prêts à rester parmi nous jusqu'à 14 h et le sénateur Jaffer voudrait poser des questions. Nous passerons ensuite à une seconde série de questions et je donnerai la parole au sénateur Lynch-Staunton, au sénateur Andreychuk et au sénateur Joyal.

**Le sénateur Jaffer :** Merci beaucoup. D'après ce que le sénateur Andreychuk vient de dire, quand nous avons tenu nos audiences sur le projet de loi C-7, l'une des choses qui nous a interpellés c'est que le gouvernement était autorisé à communiquer des informations à des pays étrangers. Cela nous inquiétait beaucoup. Pourriez-vous nous apporter quelques précisions à ce sujet?

J'aimerais aussi obtenir une réponse à cette question que j'ai posée à la ministre au sujet du vandalisme. Vous avez dit que la modification de la loi était quelque chose de très fluide. Avez-vous pensé à la question des édifices religieux qui ont été vandalisés, comme les mosquées, les églises et les synagogues? Quelles autres sanctions sont prévues pour cela?

**M. Kennedy :** Il vaudrait mieux que vous posiez cette question au ministre de la Justice quand il témoignera devant vous, car il s'agit de son domaine de compétence.

**Le sénateur Jaffer :** Pour ce qui est de la définition d'activités terroristes, nous savons que la Loi antiterroriste ne vise pas à définir le terrorisme, mais qu'elle ajoute une définition des activités terroristes au Code criminel.

Dans la définition d'activités terroristes, il est question de « tout acte ou omission commis en totalité ou en partie pour des fins politiques, religieuses ou idéologiques ». Je suis préoccupé par le fait que vous ayez ajouté le mot « religieux » à cette définition.



speak to me about it. This is a real preoccupation and I should like to understand why you would still continue, after all you hear about profiling, to put "religious" in the definition.

**Mr. Kennedy:** The minister indicated in her comments — and I think this would be in the record from the hearings before both houses, probably back when Bill C-36 was first put in place — that they were intended to be limiting words that would proscribe what terrorism was. As you are probably aware, we try to be consistent internationally with like-minded countries that have useful examples of similar legislation. I believe that there is similar language in Australia and New Zealand and probably even in the U.K. Some pieces of legislation have those as core items and some have gone even further in terms of groups that are included.

That was the reason for it at the time. We would have to look back to see if there was fuller debate. The definition itself was subjected to vigorous debate the first time through in the House. The wording that came out at that time met their satisfaction.

Companion wording in the definition clarified it further; I am looking at the section here and it says: "For greater certainty, the expression 'a political, religious or ideological thought, belief or opinion' does not come within paragraph (b) of the definition of terrorist activity unless it constitutes an act or omission that satisfies the criteria of that paragraph," which clearly means someone who wants to use violence or the threat of violence against persons or property for the purpose of intimidating the general population or to force the government to do something.

I am not wedded, and it is not my job to be wedded, to any particular definition. At that time, 192 different definitions were around; there are now maybe over 200 definitions. There may be a number of ways to look at this and come up with various models, but that was the thinking at the time.

You are touching upon a key concern, which is the perception of communities, and those communities can change at any point in time. The minister alluded to that; at one time, it was the Sikh community that was significantly challenged in terms of perception. These are historical phenomena. The legislation itself purports to be neutral. Some would say that Timothy McVey was inspired by extremist views from the Christian perspective.

Certainly, our intent is to make the legislation as neutral as possible, where all Canadians could rally behind it and say that it speaks to us and we support this legislation, that it helps protect those communities as well.

**Mr. Pentney:** It is important for the committee and all Canadians to understand that these are not words that are intended to single out religious groups or other groups. These are

Des groupes religieux m'en ont d'ailleurs parlé. Cela est très préoccupant et j'aimerais comprendre pourquoi vous voudriez tout de même, après avoir entendu tout ce dont il a été question au sujet du profilage, conserver le mot « religion » dans la définition.

**M. Kennedy :** Dans ses remarques — je pense que cela apparaît dans les retranscriptions des audiences des deux chambres, sans doute à l'époque où le projet de loi C-36 a été proposé — la ministre a indiqué que l'intention visée était de limiter les mots destinés à proscrire le terrorisme. Comme vous le savez sans doute, nous essayons de mener une action cohérente à l'échelle internationale avec les pays qui ont des vues similaires aux nôtres, pays qui sont susceptibles de nous donner des exemples utiles de lois semblables. Je crois savoir qu'il existe des dispositions semblables en Australie et en Nouvelle-Zélande et sans doute aussi au Royaume-Uni. Certaines mesures législatives comportent de tels éléments de base et certaines sont allées plus loin et stipulent les groupes visés.

C'était pour cette raison à l'époque. Il faudrait que nous revenions en arrière pour voir si l'on a pleinement débattu la question. La définition a été soumise à des débats vigoureux à l'époque, quand le projet de loi est passé en Chambre. Le libellé qui en a découlé satisfaisait tout le monde.

Le libellé de la définition d'accompagnement a précisé davantage les choses, je regarde ici l'article qui dit : « Il est entendu que l'expression d'une pensée, d'une croyance ou d'une opinion de nature politique, religieuse ou idéologique n'est visée à l'alinéa b) de la définition de « activité terroriste » au paragraphe (1) que si elle constitue un acte — action ou omission — répondant aux critères de cet alinéa, » ce qui désigne très clairement toute personne voulant recourir à la violence ou menaçant de recourir à la violence contre des personnes ou des biens dans le dessein d'intimider la population en général ou de contraindre le gouvernement.

Je n'adhère à aucune définition en particulier, car ce n'est pas mon travail. Pour l'instant, nous avons 192 définitions et il en existe peut-être plus de 200. Il y a peut-être plusieurs façons d'analyser la chose et d'en arriver à divers modèles, mais c'est là où nous en sommes pour l'instant.

Vous avez parlé d'une préoccupation fondamentale, qui est la perception des communautés religieuses, communautés qui peuvent changer n'importe quand. La ministre en a parlé; à un moment donné, il s'agissait de la communauté sikh qui percevait mal ces définitions. Il y a également eu des phénomènes historiques. La loi se veut neutre. Certains pourraient dire que Timothy McVey a été inspiré par une vision chrétienne extrémiste.

Nous avons l'intention de faire en sorte que cette loi soit la plus neutre possible, que tous les Canadiens puissent se rallier à elle, s'exprimer en son nom et dire qu'ils l'appuient, notamment pour contribuer à protéger les communautés religieuses.

**M. Pentney :** Il est important pour le comité et pour l'ensemble des Canadiens de bien comprendre que ces mots-là ne sont pas destinés à prendre à partie des groupes religieux ou tout autre

words of limitation that are added on. It is only where acts are being done to threaten widespread violence, for example, that the terrorist activity definition in the Criminal Code applies.

Unfortunately, if only political acts could fall within the definition of terrorist activity under the Criminal Code, the criminal prosecutions of what everyone would agree was a terrorist act would get taken up with the definition of whether or not the action was motivated by a political cause.

The definition was expanded and clarified as it was to make it clear that in no way does the legislation single out religious communities as communities, but that a religious or political fanatic, or someone else who was threatening the community with widespread acts of violence, ought to fall within the Criminal Code definition. That has not been as well understood or as widely communicated as might have been helpful.

However, if only political acts could fall within the Criminal Code definition, we would have the spectre of someone who had blown up a building saying that it was not a political act, it was religious act, or an ideological act or something else. The code tries to find a balance between capturing that which we would call terrorism by a wide community consensus and not singling out communities for targeting or labelling in any way. That was the balance that we attempted to strike in the definition.

I would agree with Mr. Kennedy; whether that definition, in this committee or the House committee's view, is still the most appropriate one is certainly something that we would hope would be subject to further discussion. It was a large part of the discussion the first time. I think that the task of the committee is to decide whether, knowing what we know now — having lived through three years, having seen what has happened in the world, having assessed the threats and risks we face — this tool kit, as one part of a much bigger tool kit for the government, is adequate to criminalize that behaviour which we believe ought to be criminalized. Can we think of plausible circumstances in which this legislation would still be needed?

Those are the questions we need to ask viewing the legislation from today's perspective. Looking at that definition, we have to ask whether we would like to see one of our criminal trials taken up with that sort of a definitional question. That is what those words and the definition were trying to avoid.

**The Chairman:** Thank you very much. Now we will go to second round.

**Senator Lynch-Staunton:** I should like to get back to the question of the security certificates. This morning the minister left me with the impression that the courts had ruled on the constitutionality of the process. I do not think that that is what happened. My understanding, and I gladly stand to be corrected, is that the Supreme Court has ruled on deportation to places where torture is known and has said that this can be done only in

groupe d'ailleurs. Il s'agit d'imposer une limitation. Ce n'est que dans le cas d'actes qui pourraient propager la violence, par exemple, que la définition d'activité terroriste du Code criminel s'appliquerait.

Malheureusement, si on limitait la définition d'activités terroristes dans le Code criminel aux seuls actes politiques, afin de poursuivre quelqu'un au pénal pour un acte terroriste sur lequel tout le monde s'entendrait, il faudrait que l'acte en question ait obéi à un motif politique.

La définition a donc été élargie et précisée pour bien indiquer que la loi ne vise aucune communauté religieuse, mais que les fanatismes religieux ou politiques et toute autre personne qui menacent la société par des actes de violence généralisés sont visés par la définition du Code criminel. Il aurait été utile de mieux faire connaître cela et de le communiquer plus largement.

Cependant, si seuls les actes politiques étaient visés dans la définition du Code criminel, nous risquerions de nous trouver face à des gens qui, ayant fait sauter un bâtiment, nous diraient qu'il ne s'agissait pas d'un acte criminel, mais d'un acte religieux, idéologique ou autres. Le Code essaie de réaliser un équilibre entre ce que nous pourrions appeler des actes terroristes à caractère consensuel commis par un groupe plutôt que de viser certaines communautés en les étiquetant d'une façon ou d'une autre. C'est l'équilibre que nous avons essayé de réaliser dans cette définition.

Je suis d'accord avec ce que dit M. Kennedy, nous espérons que nous allons continuer à débattre, à ce comité ou à un comité de la Chambre, pour savoir si cette définition est la plus appropriée. Il en a beaucoup été question dans les premières discussions. Je pense que votre comité doit décider si, sachant ce que nous savons maintenant — trois ans après le 11 septembre, après avoir vu ce qui est arrivé au monde, après avoir évalué les menaces et les risques auxquels nous sommes confrontés — si cet outil, qui fait partie d'une trousse beaucoup plus importante dont dispose le gouvernement, est suffisant pour pénaliser les comportements que nous jugeons être des comportements criminels. Pouvons-nous penser à des situations plausibles auxquelles cette loi s'appliquerait?

Voilà les questions auxquelles nous devons répondre à l'examen de cette loi, au jour d'aujourd'hui. À partir de cette définition, nous devons nous demander si nous voulons que nos tribunaux s'empêchent dans des questions touchant aux définitions. C'est précisément ce que nous avons essayé d'éviter avec ce libellé et cette définition.

**La présidente :** Merci beaucoup. Nous allons passer au second tour de questions.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** J'aimerais revenir sur la question des certificats de sécurité. Ce matin, la ministre m'a donné l'impression que les tribunaux avaient tranché sur la constitutionnalité du processus. Or, je ne pense pas que tel ait été le cas. Je crois comprendre, et je serais heureuse que vous me corrigiez éventuellement, que la Cour suprême a rendu une décision sur la déportation vers des pays où l'on sait que la torture

exceptional circumstances, but it has not defined “exceptional circumstances.” I do not think the Supreme Court has ruled on any other aspect of certificates.

**Mr. Pentney:** In an earlier case, called *Chiarelli*, the Supreme Court ruled on the information-sharing aspects and the restrictions on information sharing and the court upheld those. The Federal Court of Appeal has recently released a couple of decisions in which it has pronounced on the constitutionality and fairness, in terms of administrative law fairness, of the process.

**Senator Lynch-Staunton:** There are two Federal Court decisions. Are they being appealed?

**Mr. Pentney:** Not that I am aware of, but they may be in the future.

**Senator Lynch-Staunton:** Nonetheless, in the case of Mahjoub, the government still insists that he be sent back to Egypt, with full knowledge that he may be tortured. After the decision that came out not long ago, the government said he could be and the defence lawyer said he would be, but both sides said the probability is quite high. One is a certainty; the other is a possibility.

By insisting on this, is Canada not in violation of certain international conventions whereby we just do not allow citizens to be sent to an environment where torture is a near certainty, or at least is being practised and can be practised on them?

**Mr. Kennedy:** First, I hope you will appreciate the fact that I cannot comment on any of the cases before the court, so I do not want my comments to be viewed in that light.

With reference to the threat of torture, the reality is that many of the individuals who would pose threats in this area come from parts of the world that are, unfortunately, unpleasant. It is the practice of the Government of Canada, if a person is to be returned to a country of which they have citizenship, to intervene and seek assurances that the person will not be subjected to any torture and that their rights will be respected.

The Supreme Court of Canada, in *Suresh*, where a similar allegation was raised, indicated that it is within the purview of the government, if there is an exceptional case, to send a person even though that person would face a risk of torture, because there is a corresponding obligation to the people of Canada for security. I want to emphasize, however, that it is the unstinting practice of the Government of Canada to get assurances from those countries that that will not happen.

The other reality is that all those countries require international cooperation in order to fight what is clearly a global problem of terrorism. The reality is that it would be

est pratiquée et elle a ajouté que la déportation ne pourrait intervenir que dans des circonstances exceptionnelles, sans définir pour autant ce qu'elle entend par « circonstances exceptionnelles ». Je ne pense pas que la Cour suprême ait porté un jugement sur les autres aspects des certificats.

**M. Pentney :** Dans une cause antérieure, la cause *Chiarelli*, la Cour suprême a statué sur la question de la communication d'informations, des limites à imposer à cette communication et elle a avalisé ce qui se faisait. La Cour d'appel fédérale a récemment émis deux décisions qui ont confirmé la constitutionnalité et l'équité du processus, je parle ici d'équité en droit administratif.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Il y a eu deux décisions de la Cour fédérale. Ont-elles fait l'objet d'un appel?

**M. Pentney :** Pas à ce que je sache, mais ce pourrait être le cas plus tard.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Quoi qu'il en soit, dans le cas de Mahjoub, le gouvernement insiste pour le renvoyer en Égypte, même s'il sait qu'il pourrait y être torturé. Après avoir rendu sa décision, il n'y a pas si longtemps, le gouvernement a dit qu'il pourrait être torturé et l'avocat de la défense a affirmé qu'il le serait, mais les deux parties ont admis que le risque était tout de même assez grand. Le gouvernement parle d'une possibilité et l'avocat d'une certitude.

Pour nous arrêter un peu sur cet aspect, ne pensez-vous pas que le Canada s'inscrit ainsi en violation de certaines conventions internationales parce qu'il risque de déporter des personnes dans un pays où il est presque certain qu'elles vont être soumises à la torture ou du moins dans un pays où la torture se pratique et où elle peut être pratiquée sur les personnes déportées?

**M. Kennedy :** J'espère tout d'abord que vous comprendrez que je ne peux pas faire de commentaire sur des causes qui se trouvent devant les tribunaux et je tiens à ce que mes propos soient interprétés dans ce sens.

S'agissant de la menace de torture, il est vrai que la plupart des individus qui peuvent constituer une menace terroriste viennent de parties du monde où la vie n'est malheureusement pas aussi douce qu'ici. Le gouvernement du Canada a pour pratique, dans le cas d'un ressortissant étranger, d'intervenir auprès de son gouvernement pour obtenir l'assurance que la personne ne sera pas soumise à la torture et que ses droits seront respectés.

Dans l'arrêt *Suresh*, où une allégation semblable avait été soulevée, la Cour suprême du Canada a indiqué qu'il était du ressort du gouvernement, dans les cas exceptionnels, de déporter une personne, même si celle-ci risque d'être torturée, au nom de l'obligation corollaire qui est d'assurer la sécurité des Canadiens. Je tiens, cependant, à insister sur le fait que le gouvernement du Canada a pour pratique bien établie d'obtenir des pays vers qui il déporte certaines personnes la garantie que de telles choses ne se produiront pas.

L'autre réalité, c'est que ces pays doivent collaborer à l'échelle internationale pour combattre ce qui constitue très clairement un problème mondial de terrorisme. La réalité, c'est qu'il serait



contrary to the interests of any country to alienate one of its international partners by doing anything that would jeopardize or embarrass it, such as maltreatment of a person who was returned.

We have no knowledge of anyone being subjected to torture, but we would consider that to be very serious and that is why we seek assurances that it would not happen. If it did happen, there would be conventions in terms of future dealings with that country with regard to information sharing and things of that nature. It is in the interest of those facing this challenge to be on their best behaviour.

**Senator Lynch-Staunton:** When the government says that a person has posed threats and therefore should be sent back, the posing of threats is shown only through evidence selected by the government without any right of reply for the accused.

**Mr. Pentney:** That is not so, senator. The individual subjected to the security certificate has a full right of reply, and in several recent cases these individuals have taken the stand and brought forward evidence. In several of the cases, the judges are specifically calling for evidence about time in Afghanistan between 1991 and 1994, association with named persons, and specifically outlining for the individual that which is of concern to the judge, and the individuals have full opportunity to bring forward their own evidence, testify themselves or bring in other witnesses to answer those concerns, or to bring forward whatever other evidence they wish and to cross-examine the government witnesses.

We have a difficult challenge in this area. You have heard the categories of persons who would be subject to this process. War crimes, crimes against humanity, organized crime and terrorism are the categories we are dealing with, and we have had 28 or 29 cases since 1991, so fewer than two a year.

The state has an obligation to make the case. A dossier is prepared and given to two ministers, on which they are required to sign off. As soon as they sign off, all the information they consider is automatically given to a judge. The judge looks at it and prepares a summary to maximize the amount of evidence that can be disclosed to the other party, excerpting only that which would be damaging to national security. That would include identity of sources, identity of techniques or the identity of third-party relationships. However, once that is protected, the substance of the information is given to the other side, and it is the judge's decision to do that.

The other party has all of that so they know what the allegation is. They then have the ability to cross-examine the government witnesses. The only thing they cannot extract is information that would damage national security, but they clearly know the substance of the allegation.

This model has been looked at internationally, and my recollection is that the European Court of Human Rights found the regime to be acceptable in terms of balancing the need of the individual for due process with the need of the state to protect

contraire aux intérêts de tout pays de s'aliéner des partenaires internationaux en faisant quelque chose qui pourrait le gêner ou l'embarrasser, par exemple en maltraitant la personne déportée.

Nous n'avons jamais entendu parler de qui que ce soit qui ait été soumis à la torture, mais nous prendrions une telle chose très au sérieux et c'est pour cela que nous demandons aux gouvernements étrangers de nous garantir que ce genre de chose ne se passera pas. Si cela arrivait, nous conclurons des ententes pour traiter avec le pays concerné dans l'avenir relativement à la communication d'informations et à des choses du genre. Il en va de l'intérêt de ces pays de se comporter pour le mieux.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Quand le gouvernement dit que quelqu'un constitue une menace et qu'il faut donc le déporter, la démonstration de cette menace ne repose que sur des preuves sélectionnées par le gouvernement, sans que l'accusé ait un droit de réponse.

**M. Pentney :** Ce n'est pas le cas, sénateur. La personne qui fait l'objet d'un certificat de sécurité a tout à fait le droit de réagir et, dans plusieurs cas récents, les individus concernés ont pris position et ont déposé leurs preuves. Dans plusieurs cas, les juges réclament spécifiquement des preuves sur le temps que les individus ont passé en Afghanistan entre 1991 et 1994, sur leur association avec des personnes citées, preuves qui doivent directement les concerner, après quoi l'individu a la possibilité de déposer sa preuve, de témoigner ou de faire venir d'autres témoins pour répondre aux accusations ou pour déposer d'autres preuves et contre-interroger les témoins du gouvernement.

Nous sommes dans une situation délicate sur ce plan. Vous avez entendu parler des catégories de personnes qui pourraient être sujettes à cette procédure. Celles qui ont commis des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des crimes organisés et des actes terroristes et nous avons ainsi eu 28 ou 29 cas du genre depuis 1991, soit moins de deux par an.

L'État est tenu d'établir le bien-fondé de sa cause. Un dossier est préparé et il est communiqué à deux ministres qui doivent les signer. Dès que leurs signatures sont apposées, toutes les informations sont automatiquement transmises à un juge. Celui-ci les examine et prépare un synopsis de toute la preuve pouvant être divulguée à l'autre partie en n'excluant que celle qui pourrait porter atteinte à la sécurité nationale, c'est-à-dire tout ce qui permettrait de connaître l'identité d'une source, les techniques employées ou l'identité des tiers. Quoi qu'il en soit, une fois que cette information est protégée, le fond du dossier est communiqué à l'autre partie et cela c'est le juge qui en décide.

L'autre partie dispose donc de tout ce dossier pour savoir ce qu'on lui reproche. C'est à partir de cela qu'elle peut contre-examiner les témoins du gouvernement. La seule chose, c'est qu'elles ne peuvent aller chercher des informations qui pourraient porter atteinte à la sécurité nationale, mais elles connaissent tout de même l'allégation sur le fond.

Ce modèle est envisagé à l'échelle internationale et, si je me souviens bien, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que ce régime est acceptable parce qu'il réalise un équilibre entre la nécessité d'offrir à toute personne un procès juste et équitable et

information. If we did not have that ability, we would have to disclose, in an open forum, the source of the information or the techniques used. We would arm terrorist organizations with information as to what you know, who your sources are, what techniques you are using and who is cooperating, and that would strengthen the terrorists.

Put to that task, you would not likely want to lead that evidence in an open hearing, because you damage your ability to protect against future terrorist activities, which means there would be no evidence against the person and no ability to move against them. Our challenge is balancing. We have tried to put a process in place that balances those two competing interests.

The other challenge about returning a person, which I think the Supreme Court recognized in *Suresh*, is what to do when there are reasonable grounds to believe that a person is a member of al Qaeda, which has identified Canada as one of its targets. What do you do if you cannot ship them back? Do you release them into Canadian society when the object of their terrorism is Canadian society? That is the dilemma.

**Senator Lynch-Staunton:** You are aware of Judge Hugessen's thoughts on this. I believe that Judge Lufy also spoke, as did one other judge. Surely their position is most awkward and should be respected. As Judge Hugessen said, as related in an article in the *Ottawa Citizen* on December 12, 2004:

We hate hearing only one party. We hate having to decide what, if any, sensitive material can or should be conveyed to the other party.... We greatly miss, in short, our security blanket which is the adversarial system that we were all brought up with...

**Mr. Kennedy:** I believe the Federal Court of Appeal recently indicated that, as difficult and as uncomfortable as the process is, it is constitutional, that it is the process to which the judges must adhere and that judges are in fact capable of doing so.

**Mr. Pentney:** There is a more recent decision in which a Federal Court judge spends some time outlining the kind of inquiry that happens in the in camera process. It is a two-stage hearing. Part of it goes ahead with the judge. This is what Justice Hugessen was speaking of. The judge, generally with CSIS witnesses, goes behind closed doors. Without disclosing any state secrets, having talked to some of the people who have come out of that inquiry, I can say that they get a going over by the judge. This is not a walk in the park in terms of the judge's awareness of his or her responsibilities. In a recent judgment a Federal Court judge talks about the probing nature of the inquiry, as Mr. Kennedy said.

la nécessité de l'État de protéger ces informations. Si nous n'avions pas disposé de cet outil, nous aurions dû dévoiler des sources d'information ou les techniques utilisées. Nous aurions outillé les organisations terroristes en leur communiquant cette information, en leur disant qui sont nos sources, quelles techniques nous employons et avec qui nous collaborons, ce qui les aurait renforcés.

Si tel avait été le cas, nous n'aurions pas voulu dévoiler cette preuve dans une audience publique, parce que nous aurions porté atteinte à notre capacité de nous protéger contre des activités terroristes futures, ce qui veut dire que nous n'aurions monté aucun dossier contre qui que ce soit et que nous n'aurions rien pu faire contre d'éventuels coupables. Tout réside donc dans l'équilibre. Nous avons essayé d'appliquer un processus qui constitue un équilibre entre deux intérêts concurrents.

La déportation d'individus vers leur pays soulève un autre problème dont la Cour suprême a d'ailleurs reconnu la nature dans l'arrêt *Suresh*. Que faire en présence d'individus dont on a de bonnes raisons de croire qu'ils sont membres d'Al-Qaëda et qui ont déterminé que le Canada serait une de leurs cibles? Que faire si on ne peut pas les déporter? Les relâcher dans la société canadienne qui est la cible même de leurs activités terroristes? Voilà le dilemme.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Vous connaissez la position du juge Hugessen à ce sujet. Je crois que le juge Lufy s'est également exprimé, tout comme un autre juge. Je suis sûr que leur position est gênante, mais qu'il faut la respecter. Voici ce que le juge Hugessen a déclaré dans un article paru dans le *Ottawa Citizen* du 12 décembre 2004 :

Nous n'aimons pas n'avoir le point de vue que d'une des deux parties. Nous détestons d'avoir à décider quel genre de renseignements à caractère délicat il est possible ou nécessaire de communiquer à l'autre partie [...] Autrement dit, nous avons grandement besoin de notre bonne vieille « doudou » que sont les procédures de confrontation avec lesquelles nous avons tous grandi.

**M. Kennedy :** Je crois que la Cour d'appel fédérale a récemment indiqué que, toute aussi difficile et inconfortable puisse être cette procédure, elle est constitutionnelle et les juges doivent la respecter et ils sont en fait en mesure de le faire.

**M. Pentney :** Dans une décision plus récente, la Cour d'appel fédérale consacre quelques paragraphes à décrire le genre d'enquête qui se déroule huis clos. Il s'agit d'une audience en deux phases. D'abord, devant le juge. C'est ce dont le juge Hugessen parlait. En général, les juges entendent à huis clos les témoins du SCRS. Sans divulguer pour autant des secrets d'alcôve, mais pour m'être entretenu avec certaines personnes qui ont participé à ce genre de procédure, je peux vous dire qu'elles sont passées à mal par le juge. Ce n'est pas une promenade de santé, parce que le juge est tout à fait conscient de ses responsabilités. Dans un récent jugement, un juge de la Cour fédérale parle du caractère inquisiteur de la procédure, comme le disait M. Kennedy.

A summary is provided, as much information as possible is provided to the individual subject to their certificate, and ultimately the judge has to decide whether the certificate is reasonable in the first instance. If the judge finds, on the best evidence the government can mount through in camera and public hearings and on the evidence that the individual brings forward, that the certificate is not reasonable, that is the end of the story. The individual is then not subject to the certificate. It is only if the certificate is found to be reasonable that we get into the second question, which is whether, having concluded that the minister has acted reasonably in signing a certificate and finding that the individual poses a threat to the security of Canada, it is necessary to remove the individual and send him to where he may face certain threats in order to protect the security of Canada.

That is the difficult balance Mr. Kennedy is talking about and that the Immigration Refugee Protection Act provides for. It is a very difficult balance to strike, and it is one that Britain is struggling with now. The House of Lords decision was referred to. What does one do? I think that other countries are struggling with that as well.

**Senator Lynch-Staunton:** I appreciate all that and look forward to any information you can send us.

**The Chairman:** I would be grateful if we could be as concise as possible so that we can finish our hearings and let our officials get back to their jobs. We also have some work to do ourselves.

**Senator Lynch-Staunton:** They are doing their job, and very well, too.

**Senator Andreychuk:** Is this not part of the dilemma? We built a system in Canada. You have the right to answer a case being made against you. That inherently makes our system so different than other systems of the past.

You talk about the fact that you have to balance national security and the right to answer a case for the defence. It is very difficult, as the *Arar* case points out to us. People do not know what the full case is against them. If you get half of it, you may try to defend yourself in one way, and then you find out they meant it in a slightly different way. You find yourself ensnared and entrapped, not being able to give a full defence.

Would not part of the dilemma be to have some sort of proper scrutiny of the process? We have heard the RCMP complaints commission saying that they do not have full control over that. CSIS and CIRC, the Canadian Intelligence Resource Centre, do not have full control over that. Parliament does not have control over that.

As we are finding in *Arar*, there are legitimate disputes as to what is in the national interests and national security. The judge in that case was saying that this should be disclosed and, weighing

Le synopsis dressé par le juge renferme le plus grand nombre d'informations possible à communiquer à la personne visée par le certificat et le juge décide ensuite s'il était raisonnable d'émettre un tel certificat pour commencer. Si, d'après la preuve déposée par le gouvernement à huis clos et lors des audiences publiques d'après la preuve déposée par la personne visée par le certificat, le juge conclut que ce certificat n'était pas raisonnable, tout s'arrête là. L'individu n'est plus sujet au certificat. Ce n'est que si le juge estime le certificat raisonnable qu'il répond à la deuxième question consistant à savoir si le ministre a ou non agi de façon raisonnable en signant le certificat et en concluant que la personne concernée constitue une menace pour la sécurité du Canada, qu'il est nécessaire de le déporter, afin de protéger la sécurité du Canada, au risque que lui-même ait à faire face à certaines menaces.

Voilà l'équilibre délicat dont M. Kennedy parle, équilibre que nous confère la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. C'est un équilibre très difficile à réaliser, question avec laquelle les Britanniques sont actuellement aux prises. La décision de la Chambre des lords a fait l'objet d'un renvoi. Que faire? Je pense qu'autres pays sont aux prises avec les mêmes problèmes que nous.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je comprends bien tout cela et j'ai hâte de recevoir les informations que vous pourrez nous faire parvenir.

**La présidente :** Chers collègues, je vous serais reconnaissante d'être les plus concis possible pour que nous puissions clore cette séance et permettre à nos témoins de reprendre leur travail. Nous avons nous-mêmes des choses à faire de notre côté.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Ils font actuellement leur travail et ils le font très bien.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce dont vous venez de parler ne fait-il pas partie du dilemme? Nous sommes en train de créer un système au Canada. Toute personne a le droit de réagir aux accusations dont elle fait l'objet. C'est cela qui démarque tellement notre système des autres qui appartiennent au passé.

Vous avez dit qu'il fallait réaliser l'équilibre entre la sécurité nationale et le droit de se défendre. Comme nous l'avons vu avec l'affaire *Arar*, ce peut être très difficile. Les gens ne savent pas forcément ce qu'on leur reproche. Si l'on ne connaît que la moitié des preuves, on peut toujours essayer de se défendre d'une certaine façon pour découvrir, en cours de route, que la preuve voulait dire quelque chose de légèrement différent. Finalement, on est pris au piège et l'on ne peut pas dévoiler toute la preuve.

Ne pensez-vous pas que pour résoudre une partie du dilemme, il faudrait permettre un examen complet du processus? Nous avons entendu des représentants de la GRC se plaindre auprès de la commission qu'ils ne maîtrisent pas entièrement toute cette partie. Le SCRS, le CIRC, qui est le Centre canadien des ressources du renseignement, ne maîtrisent pas parfaitement tout cela, pas plus que le Parlement d'ailleurs.

Comme nous l'avons découvert dans la cause *Arar* il existe des désaccords légitimes à propos de ce que sont les intérêts nationaux et la sécurité nationale. Dans cette cause, le juge dit qu'il faut



the two sides, the public has a right to know. The government on the other hand was saying that no, we are not going to disclose it. Is that not the conundrum unless we get some oversight? Both have a vested interest. The government is making its case, and so is the defence. Surely there should be some objective oversight of that.

**Mr. Kennedy:** Perhaps I could speak to some of that, because there are many issues on the table.

You referred to the *Arar* decision in terms of the matter currently before the Federal Court. To put it in its proper context, the provisions of section 38 of the Canada Evidence Act were designed in such a fashion that there would be a trial process or some kind of a hearing process, and there would in fact be a disagreement as to what could or should be released. That would go to a Federal Court judge to decide, and you can appeal further from there. That is how it would play out.

That provision was amended as part of Bill C-36, and it was amended in a positive fashion. Prior to Bill C-36, if the Crown used an objection under section 38, it was like a nuclear bomb. It was all or nothing. But it was modified to give the judge the power to come up with a judicial summary so it is not all or nothing. The debate would be going to a Federal Court judge, saying, "Maybe you could give more, depending on how you edit the document and how you say what you are going to say." That is actually a plus for those who want to have access to national security information, because it allows a refinement of the editing process to let more out yet protect the essential elements the state is concerned with.

The other thing to bear in mind is that there is a difference between a person charged with a criminal offence under the Criminal Code who will face a period of incarceration and the stigmatization that goes with it; you are a criminal and that is beyond a reasonable doubt. However, we are not dealing with a criminal case here. We are dealing with a person who is not a Canadian citizen, who has come to the shores of Canada, and there is reason to believe he is a terrorist, has done terrorist activities, is involved in terrorism or will commit a terrorist act. That person does not have the same rights as a citizen. They do not have a right to come to Canada. They are not Canadians. You can put in place an administrative law regime tailored to recognize these different competing rights. That is why you have the regime currently in place. Under administrative law, it is not a criminal law process.

The individual is here in custody because they wish to stay here in this country. The goal is to stay here. They are saying, "I do not want to be deported from Canada. I wish to stay in Canada." The incarceration is because, as long as they are here, the concern is that we have reasonable grounds to believe he is engaged in terrorism or will be engaged in terrorism, and you cannot release that person upon the Canadian public. If they want to get on an aircraft and go back, they are free to do so. They have chosen not to. They wish to pursue their right to stay here in Canada. There

dévoiler cela et qu'une fois la preuve des deux parties soupesée, le public a le droit à le droit de savoir. De son côté, le gouvernement dit que tel n'est pas le cas, qu'il ne veut pas divulguer sa preuve. C'est un cul-de-sac et il faut trouver une solution. Les deux parties défendent leurs propres intérêts. Le gouvernement bâtit un dossier et la défense aussi. Je suis certain que l'on pourrait trouver un système quelconque pour chapeauter tout cela.

**M. Kennedy :** Je pourrais peut-être un peu vous parler de cela, parce qu'il y a beaucoup de problèmes actuellement.

Vous avez parlé de la cause *Arar* dont est actuellement saisie la Cour fédérale. Pour placer les choses en contexte, il faut dire que l'article 38 de la Loi sur la preuve au Canada est conçue pour permettre la tenue d'un procès ou d'une audition quelconque et pour préciser ce qui doit être divulgué ou pas en cas de désaccord entre les parties. Le cas échéant, la cause se retrouve devant un juge de la Cour fédérale et son jugement peut faire l'objet d'un appel. C'est ainsi que les choses sont actuellement prévues.

Cette disposition a été modifiée dans le projet de loi C-36, pour devenir une mesure positive. Avant le projet de loi C-36, si la Couronne s'objectait en vertu de l'article 38, cela avait l'effet d'une bombe nucléaire. C'était tout ou rien. La disposition a donc été modifiée pour permettre au juge de produire un sommaire judiciaire pour éviter la situation du tout ou rien. Il est maintenant prévu qu'un juge de la Cour fédérale soit saisi du dossier, celui-ci pouvant décréter qu'il est possible de divulguer davantage de preuves, selon la façon dont les documents vont être censurés et dont l'information va être présentée. C'est actuellement un plus pour ceux qui veulent accéder à des informations concernant la sécurité nationale, parce que cette disposition allège la censure et permet une meilleure divulgation tout en protégeant les éléments essentiels qui préoccupent l'État.

Il ne faut pas, non plus, oublier qu'il existe une différence par rapport à la personne accusée d'une infraction pénale en vertu du Code criminel et qui fait face à une période d'incarcération et à la stigmatisation qui l'accompagne; vous êtes criminel et c'est indéniable. Avec le terrorisme, nous n'avons pas affaire à des cas au pénal. Nous avons à faire à des gens qui ne sont pas des citoyens canadiens mais qui résident chez nous et dont nous avons des raisons de croire qu'ils sont des terroristes, qu'ils ont mené des activités terroristes, qu'ils commettent ou vont commettre des actes terroristes. Ces personnes n'ont pas les mêmes droits qu'un citoyen canadien. Elles n'ont pas le droit de venir au Canada. Il ne s'agit pas de Canadiens. On ne peut pas adapter le régime de droit administratif pour reconnaître des droits différents et concurrents. Voilà pourquoi nous avons adopté le régime actuel. Il s'agit d'un régime de droit administratif et non d'un régime de droit pénal.

La personne se retrouve en état d'arrestation ici, parce qu'elle veut rester au Canada. Son objectif, c'est de rester ici. Elle dit qu'elle ne veut pas être déportée, qu'elle veut rester au Canada. Nous l'incarcérons parce que nous avons des motifs raisonnables de croire qu'elle participe ou participera à des activités terroristes et que, tant qu'elle est en territoire canadien, nous ne voulons pas qu'elle constitue une menace pour la population. Si la personne est prête à rentrer dans son pays, elle est libre de le faire. Si elle est incarcérée, c'est qu'elle a décidé de ne pas le faire. Elle veut

is a difference between a criminal law process and an administrative law process, a process where you are charged under the criminal law and are going to go to jail as opposed to someone wanting to stay here to pursue a legal remedy because they want to stay in Canada and not be removed from the country. There are differences.

**Senator Andreychuk:** With respect, that is not precisely what I was getting at. I think we have elements of natural justice, and we have an obligation for justice to those who come to this country, many of whom have spent twenty years here. I have been following deportation and denaturalization. I am saying that we have moved a lot of the concepts around from administrative to criminal, and that leads to my second question.

Is it not time to look at the extent to which we have veered off what we thought was acceptable? You were talking about the six pillars or six areas of Bill C-36. At that time we were told, either in that hearing or the subsequent legislation, that many of these things were asked for by police investigators in various topics and areas, whether criminal court or deportation, and they were found to be wanting. There was not an appetite to do it in the public, as perceived by the government of the day. When organized crime came on, we moved the barriers, and now terrorism has moved them even further. All of the guidelines that we used for justice issues were moved on those two issues. Is it not time to reassess whether we moved them in the right area and to determine whether, under the guise of terrorism, we are not utilizing these tools, as you call them, to get information about citizens for other purposes, and for those purposes, i.e., criminal activity, we would not have moved the barrier that much? It is a philosophical debate.

**Mr. Kennedy:** I point out, as mentioned this morning, that security certificates are not part of Bill C-36, although I have heard your expression of interest in the matter in the sense that the regime that you saw in place and that I have just described to you was in place independent of the events of 9/11. It is rooted back, I believe, to 1978, dealing with some of the phenomena we were dealing with at that time. It was modified in 1991, again, 10 years before the events, because the world was in fact dealing with terrorist phenomena.

The question of whether you can have evidence that is heard in-camera, ex parte, which the other side does not have, was one of the issues looked at by the Supreme Court of Canada in *Chiarelli*. We are sensitive, as lawyers, to try to make public as much as is humanly possible, but you hit a point where if you are transparent then you will not use the tool. If you use the tool, you will never get a terrorist or a person we believe is involved in terrorism out of this country. We would not be able to take that preventive step. Unfortunately, our choices are that stark.

demeurer ici, au Canada. Il y a donc une différence entre la procédure au pénal et la procédure administrative, parce que dans un cas on est accusé en vertu du droit pénal et que l'on se retrouve en prison et que, dans l'autre, la personne désire rester ici et recourir aux outils légaux dont elle dispose pour ne pas être déportée. Voilà la différence.

**Le sénateur Andreychuk :** Si vous me le permettez, ce n'est pas ce que je voulais dire. Je pense que nous sommes en présence d'un élément de justice naturelle et que nous sommes tenus de rendre justice à ceux qui viennent au Canada et dont beaucoup ont déjà passé 20 ans chez nous. Je suis les questions de déportation et de dénationalisation et comme nous avons fait passer énormément de choses du droit administratif au droit criminel, je vais vous poser ma deuxième question.

N'est-il pas temps de nous demander si nous ne nous sommes pas trop écartés de ce qui est acceptable? Vous parliez des six piliers ou des six parties du projet de loi C-36. Lors de ces audiences ou à l'occasion d'une loi subséquente, on nous avait dit qu'un grand nombre de ces dispositions avaient été réclamées par les policiers travaillant dans divers domaines, comme dans le domaine du criminel ou de la déportation, parce qu'ils jugeaient cela nécessaire. À la façon dont le gouvernement de l'époque avait perçu la situation, il avait jugé que le public n'était pas très chaud pour cela. Quand la Loi sur le crime organisé a été adoptée, nous avons franchi un grand pas et nous en franchissons un autre aujourd'hui avec la Loi antiterroriste. Toutes les lignes directrices que nous avons appliquées pour les questions de justice ont été déplacées dans ces deux cas. N'est-il pas temps de se demander si nous avons fait ce qu'il fallait et de déterminer si, au nom de la lutte contre le terrorisme, nous n'utilisons pas ces outils, comme vous les appeler, pour recueillir des informations à d'autres fins sur les citoyens et si nous n'avons pas en fait déplacé un peu trop les limites, par exemple dans le cas des activités criminelles? C'est un débat d'ordre philosophique.

**M. Kennedy :** Je dois vous dire, comme cela a été dit ce matin, que les certificats de sécurité ne font pas partie du projet de loi C-36, mais j'ai pris acte de votre intérêt quand on vous a dit que ce régime qui est en place, que je viens juste de vous décrire, est antérieur aux événements du 11 septembre. Je crois qu'il remonte à 1978, et qu'il est lié à des événements de l'époque. Il a été ensuite modifié en 1991, 10 ans avant les événements du 11 septembre, parce que le monde était déjà confronté à la menace terroriste.

La question de savoir si la question de la preuve recueillie à huis clos, ex parte, auxquelles les deux parties n'ont pas également accès, a été réglée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Chiarelli*. Nous cherchons, en tant qu'avocats, à rendre la chose publique la plus humaine possible, mais il arrive un stade où, si l'on est transparent, on n'utilise pas les instruments dont on dispose. Si l'on utilise l'instrument, on ne parvient pas à expulser un terroriste ou une personne que l'on croit être terroriste. Nous ne pourrions pas prendre cette mesure préventive. Malheureusement, nos choix sont aussi tranchés.



That really is a separate debate; it was not driven by the events of 9/11. It was driven by the question of how you use evidence in an administrative hearing to remove a person who you believe is involved in terrorist activity where you have to use classified information or organized crime activity? The *Chiarelli* case is, in fact, an organized crime case. The same issues are there for sources in organized crime cases. In terms of terrorist activities, we have had groups alleged to have killed 100,000 people or 50,000 to 60,000 people over the course of their history. We are dealing with serious problems here in terms of the need to protect information.

**Mr. Pentney:** Have we not moved too far in point of basic principle? I think the point the minister made was that the parliamentary debate that went on around Bill C-36 was all about values and principles, and substantial changes were made. I think that the task for this committee is to decide whether or not in light of the current threats and risks further changes are required. Many of our core principles actually find expression in this legislation to the extent possible. This has not given powers to the executive without judicial oversight. This has not completely turned our legal system on its head. This builds on existing legislative frameworks that have been applied, as Mr. Kennedy has said, to organized crime, for example. Where applicable, some of it has been moved over now to apply to terrorism.

From the beginning, we were a country dedicated towards peace, order and good government. Section 7 of the Charter talks about security of the person as being one of the fundamental values. We are not prepared as a country to abandon our right to live in freedom and security. The threat we face was somehow crystallized by 9/11. It is not that 9/11 was the only event, but it certainly brought a sharp focus to the nature of the threat. We need once again perhaps to get that sharp focus on the current and anticipated threats we are facing and then to decide how our principles and values should find expression.

Bill C-36 contains anti-hate provisions. We have created a cross-cultural roundtable. We have tried to ensure judicial oversight. There are a number of ways in which the basic values of Canadians have not been abandoned but rather expressed through Bill C-36 and related activities. I think the question for this committee and that of the House is to determine whether, in light of the current threats and risks, our values are sufficiently protected, including the value of living in a secure and free society. This is difficult, as has been acknowledged. This will be a wonderful opportunity for this committee to sit back and take stock, but we should not do so in a vacuum. We need to do so in the context of the current threats. I think we also need to be cautious about understanding the extent to which basic values have been changed. A number of concerns have been raised in the scholarly literature about the scope and amplitude of it, but I do not believe anyone has said that we fundamentally turned our values on their head. The question is, have we gone too far. I

Nous sommes ici dans un débat tout à fait différent qui ne découle pas des événements du 11 septembre, mais de la question de savoir comment utiliser des preuves dans une audience administrative pour déporter une personne dont on soupçonne qu'elle participe à des activités terroristes ou à des activités du crime organisé, si l'on est obligé de divulguer une information classifiée? D'ailleurs, la cause *Chiarelli* est une cause au pénal. Ce sont les mêmes problèmes qui se posent au sujet des sources employées dans les causes au criminel. Pour ce qui est des activités terroristes, nous avons à faire à des groupes qui auraient tué 100 000 personnes, 50 000 ou 60 000 au cours de leur histoire. La protection de l'information n'est donc pas une petite affaire dans ce cas.

**M. Pentney :** Ne sommes-nous pas allés trop loin par rapport au principe de base? Je pense que, ce matin, la ministre a indiqué que le débat parlementaire autour du projet de loi C-36 avait surtout porté sur les valeurs et les principes et que d'importants changements avaient été faits. Je pense qu'il incombe à votre comité de décider si, à la lumière de la menace et du risque actuels, d'autres changements s'imposent ou pas. Nombre de nos principes fondamentaux se retrouvent dans cette loi, dans toute la mesure du possible. La loi ne confère pas à l'exécutif de pouvoirs particuliers qui échapperaient au contrôle judiciaire. Cette loi n'est pas venue chambarder notre système juridique. Elle se fonde sur les cadres législatifs actuels qui, comme le disait M. Kennedy, ont été appliqués au crime organisé, par exemple. Quand cela convenait, nous avons pris une partie de ces mesures pour les appliquer au terrorisme.

Depuis que notre pays existe, il est voué à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement. L'article 7 de la Charte présente la sécurité des personnes comme une valeur fondamentale. Nous ne sommes pas disposés, au Canada, à renoncer à notre droit de vivre en liberté et en toute sécurité. La menace à laquelle nous sommes confrontés a été cristallisée par les événements du 11 septembre. Le 11 septembre n'a pas été le seul événement du genre, mais il nous a cruellement rappelé la nature de la menace qui pèse contre nous. Il est possible que nous devons nous pencher, une fois de plus, sur la menace actuelle et anticipée et décider comment nous allons affirmer nos principes et nos valeurs.

Le projet de loi C-36 contient des dispositions relatives à la lutte contre la haine. Nous avons organisé une table ronde interculturelle et avons essayé de garantir la surveillance judiciaire. Dans le projet de loi C-36 et dans les activités qui y sont liées, nous n'avons pas renoncé, loin s'en faut, aux valeurs fondamentales des Canadiens. La question qui se pose à votre comité et à la Chambre consiste à déterminer si, compte tenu des menaces et des risques actuels, nos valeurs sont suffisamment protégées, notamment la valeur que nous accordons à la vie et à une société sûre et libre. D'aucuns ont reconnu qu'il est difficile de répondre à cette question. Eh bien, voilà une merveilleuse occasion pour votre comité de prendre la mesure de la situation; nous ne devons pas le faire en dehors de toute référence, mais dans le contexte de la menace actuelle. Je pense que nous devons être prudents et comprendre dans quelle mesure les valeurs fondamentales ont changé. Les travaux effectués sur la portée et l'ampleur de la menace font état de plusieurs



think that that is a very valid question, but one cannot measure that simply by asking whether the law been used a lot. We have to consider whether there is a context right now where the law might be used. If there is, then I think we need to reflect on whether or not the tools that we have given ourselves through this and other steps are adequate.

In terms of basic values, there have been some changes. This law addresses a new type of activity and a new type of threat. There are some fairly extraordinary powers given. It is clear that they have not been widely used, which is something to be thankful about. In examining them we do need to consider whether or not we can see a plausible circumstance where they would be used.

**Mr. Kennedy:** I refer you to the preamble to the legislation. I think that is useful to guide all of us. In other words, did it make sense then and does it make sense now. It is a lengthy preamble which is quite unique, as preambles generally are not the big thing to do. The preamble captures the consequence we are all concerned with as citizens; Canadian people everywhere are entitled to live their lives in peace, freedom and security. It talks about taking these actions while continuing to respect and promote the values reflected in and the rights and freedoms guaranteed by the Charter. It talks about all the principles. Is any one of those principles any less applicable today? Does this legislation violate those principles? That is the touchstone, I think, that is guiding us.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Joyal:** Who is responsible in your operation for the follow-up on the implementation of the Charter principle in your daily operation when you devise policy, programs, interpretation of the legislation? Who is responsible in your shop for that?

**Mr. Kennedy:** You will probably recall that one of the criticisms of the legislation was that it was made bullet proof or Charter proof. When legislation is prepared an internal challenge process goes on with the privacy folks and the Charter folks. As you know, the Minister of Justice has to sign off that any legislation is compliant with the Charter before it even goes to debate by cabinet and when it is introduced. That is part of what we do.

The Charter clearly has two aspects: one is the legislation itself and the other is the execution or application of that legislation. If your behaviours are in excess, that is like a search or seizure. Every unit, whether it is CSIS or RCMP, clearly has a legal services unit. When these policies are crafted, they are looked at in the context of what is reasonable, proportionate, balanced and all the rest of it. That is in the lifeblood and fabric of civil servants in this country. That is part of the matrix of how you think.

**Senator Joyal:** We all know that. In your shop, your business, what you do, in your own way of defining your priorities and your initiatives, who is responsible for the Charter application? I

préoccupations à cet égard, mais personne n'a dit que nos valeurs en ont été bousculées. La question est de savoir si nous ne sommes pas allés trop loin. Eh bien, s'il s'agit-là d'une question très valable, on ne peut y répondre simplement en se demandant si nous avons eu trop recours à la loi. Nous devons plutôt nous demander s'il n'existe pas actuellement un contexte où il y a lieu d'utiliser la loi. Si c'est le cas, je pense que nous devons nous demander si les outils dont nous nous sommes dotés grâce à cette loi et à d'autres moyens sont appropriés.

Quelques changements sont survenus sur le plan des valeurs fondamentales. Cette loi traite d'un nouveau type d'activité et d'un nouveau type de menace. Elle établit des pouvoirs d'application plutôt extraordinaires et il est clair qu'ils n'ont pas été largement appliqués, ce dont il y a lieu de se réjouir. Dans notre analyse de ces pouvoirs, nous devons nous demander s'il peut y avoir des circonstances dans lesquelles nous pourrions les utiliser.

**M. Kennedy :** Le préambule de la loi constitue, pour nous tous, un guide utile. Ce que je veux dire, c'est qu'il est logique et qu'il explique le bien fondé de cette vision. Il s'agit d'un préambule assez long et donc plutôt unique, parce que les préambules sont généralement courts. Il énonce les répercussions essentielles sur les citoyens, ce qui nous préoccupe; tous les Canadiens ont le droit de vivre en paix, en liberté et en sécurité. Il est question de cela et du respect ainsi que de la promotion des valeurs exprimées dans la Charte des droits et libertés. Il est question de tous ces principes. Est-ce que l'un de ces principes est moins vrai aujourd'hui? Est-ce que cette loi les enfreint? Il s'agit d'une accise sur laquelle nous pouvons nous appuyer.

**La présidente :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Joyal :** Qui, chez vous, est chargé de vérifier si principes énoncés dans la Charte sont respectés, au quotidien, quand vous formulez des politiques, des programmes ou que vous interprétez des lois? Qui s'occupe de cela chez vous?

**M. Kennedy :** Vous vous rappellerez peut-être qu'on a reproché à la loi de se soustraire à la Charte. Quand nous rédigeons une loi, les rédacteurs argumentent avec nos spécialistes de la protection des renseignements personnels et nos spécialistes de la Charte. Comme vous le savez, le ministre de la Justice doit confirmer que la loi est conforme à la Charte avant qu'elle soit soumise à un débat au Cabinet et déposée en Chambre. C'est une partie du travail que nous faisons.

La Charte comporte deux aspects : d'abord, les lois elles-mêmes et, par ailleurs, l'exécution ou l'application de ces lois. S'il y a abus, c'est comme pour une fouille ou une saisie. Chaque service concerné, qu'il s'agisse du SCRS ou de la GRC, dispose d'une unité de service juridique. Quand les politiques sont formulées, elles sont examinées en fonction de ce qui est raisonnable, proportionné, équilibré et ainsi de suite. C'est ainsi que cela fonctionne dans la fonction publique au Canada. Cela fait partie de notre mode de raisonnement.

**Le sénateur Joyal :** Nous le savons. Mais chez vous, dans votre service, qui s'en occupe? En ce qui a trait à vos priorités et initiatives, qui est responsable de veiller au respect de la Charte?

know the RCMP has its own legal adviser. I know the justice department should certify legislation. We are not talking about legislation being adopted here. We already have Bill C-36. I am asking who exercises oversight on the Charter in the day-to-day operation of your responsibility.

**Mr. Kennedy:** It is part of what we do. Everything we look at, we look at through the lens of the Charter. That is a given. We have our own legal service unit. They are not our lawyers. They are Department of Justice lawyers who provide a service to us. If there is a warrant or activity like that or targeting activity decision made by the intelligence service, my people sit on that. If there is a problem, that comes back to me. Every warrant application comes up and goes through our legal service unit. I look at it personally, as do the deputy minister and the minister. My people sit on all the committees that draft all the policies. Post 9/11 we put in some additional ministerial directives for the RCMP in light of the fact that they would be playing a more enhanced role in this area. Those directives are akin to what we had put in place for CSIS dealing with sensitive educational institutions and religious institutions. Part of our job is to make sure that this legislation is properly applied, not only in terms of the legislation but also in terms of the behaviour of the other actors.

On the intelligence side, the CIRC will look at it, and the CIRC has exceptionally wide powers in terms of what it looks at. The Inspector General, the eyes and ears of the minister, independently looks at compliance with policies and makes recommendations. On the policing side there is a committee for the commission for police inquiries. We have of course the courts as well. There is a whole apparatus that ensures that there are checks and balances and that things do not go awry. It is not to our advantage to have things go awry.

**Senator Joyal:** When we did our pre-study, we did recommend that a permanent parliamentary oversight mechanism be entrenched in this legislation. Once we have spelled out the section of the bill on which we have gathered today, there won't be any other mechanism to do the kind of work that we are doing or to evaluate the changes and the way that the values are interpreted in the context of today's and future threats. To me, this remains a key issue for this committee. I am still satisfied with the recommendation that we made three years ago about a parliamentary oversight mechanism. That is as important today as it was then. We should address that in the context of what we have done before.

**The Chairman:** I am certain that, as our hearings proceed, these issues will very much become part of our discussions.

I want to thank you again, all of you who have stayed. This has been quite an extraordinary beginning for our committee. We have covered some of the very deeply felt views on important areas within this bill. Certainly, there are parts outside the bill

Je sais bien que la GRC a son conseiller juridique. Je sais que le ministère de la Justice doit certifier que la loi est conforme à la Charte. Il n'est pas ici question d'adopter une loi. Nous avons déjà le projet de loi C-36. Je veux savoir qui surveille l'application de la Charte dans votre fonctionnement quotidien.

**M. Kennedy :** Cela fait partie de notre travail. Tout ce que nous examinons, nous le faisons sous l'angle de la Charte. C'est acquis. Nous avons notre service juridique. Nous avons nos avocats. Il y a également les avocats du ministère de la Justice qui nous conseillent. Si un mandat ou une activité de ce genre ou si le service du renseignement prend une décision concernant telle ou telle activité, mon personnel s'y arrête. En cas de problème, j'en suis informé. Toute demande de mandat est soumise à mon service juridique. J'examine la question personnellement, comme le sous-ministre et le ministre. Mes gens siègent à tous les comités de rédaction des politiques. Après le 11 septembre, nous avons émis d'autres directives ministérielles à l'intention de la GRC, parce que celle-ci allait devoir jouer un rôle accru dans ce domaine. Ces directives ressemblent à celles que nous avons émises pour le SCRS dans le cas des institutions religieuses et des institutions d'enseignement dites sensibles. Une partie de notre travail consiste à veiller à ce que la loi est correctement appliquée, pas uniquement pour ce qui est de la loi, mais aussi pour l'intervention des autres acteurs.

Pour ce qui est du renseignement, le SCRS s'en occupe et il dispose de pouvoirs exceptionnels. L'inspecteur général, qui est les yeux et les oreilles du ministre, veille de façon indépendante à l'application des politiques et il formule des recommandations à cet égard. Pour ce qui est de l'élaboration des politiques, nous avons un comité qui relève de la commission de police. Et puis, il y a bien sûr les tribunaux. Il existe donc tout un appareil qui fait que nous disposons des sécurités appropriées pour éviter que les choses ne dérapent. Nous n'avons pas intérêt à ce que les choses dérapent.

**Le sénateur Joyal :** Quand nous avons effectué l'étude préalable de ce projet de loi, nous avons recommandé l'adoption, dans cette mesure, d'un mécanisme permanent de surveillance parlementaire. Quand nous aurons terminé notre travail sur l'article du projet de loi qui nous vaut de nous réunir aujourd'hui, nous ne disposerons plus d'aucun autre mécanisme pour effectuer notre travail ou pour évaluer les changements et pour voir comment nos valeurs sont interprétées dans le contexte de la menace actuelle et future. J'estime que c'est là quelque chose de fondamental pour ce comité. Je suis satisfait des recommandations qui ont été formulées il y a trois ans au sujet du mécanisme de surveillance parlementaire. C'est tout aussi important aujourd'hui qu'à l'époque. Nous devrions nous attaquer à cela dans le contexte de ce que nous avons fait auparavant.

**La présidente :** Je suis sûre qu'à la faveur de nos audiences, toutes ces questions reviendront dans nos discussions.

Je tiens, une fois de plus, à vous remercier d'être restés, messieurs. Nous venons d'avoir un début extraordinaire pour notre comité. Nous avons eu l'occasion d'entendre certains points de vue très arrêtés sur des aspects importants de ce projet de loi. Il

that offer themselves, whether we like it or not, for discussion, but this has been an excellent beginning for us. We will proceed. Do not be surprised if we call on you again to come back for another session. You have been very thoughtful and patient and we thank you. Now you are free to go back to your day jobs.

**Mr. Pentney:** Let us just reiterate our openness to be of assistance to the committee in any way that you may find helpful. If we can assist you in finding other information or in identifying other bureaucrats who can come forward and have the pleasure of appearing before you, we would be happy to do so.

**The Chairman:** I did not give you a proper recess.

**Senator Stratton:** Briefly, this is important. You have been very helpful to us. You have stated clearly that Bill C-36 is not going to be modified in any way as yet, but you had said that there are other areas that will be or are being considered for modification. In order to put Bill C-36 into context while we study it, should we not at least be aware of what is happening around it with respect to terrorism? To really put Bill C-36 into context we need to understand what is being done elsewhere. I think that would be very helpful.

**The Chairman:** Senator Stratton, are you suggesting that this is an issue now for our committee to take a look at as we work our agenda forward?

**Senator Stratton:** I think we should, yes.

**The Chairman:** That is what we will be beginning to do for the rest of the afternoon, and so your question is well put.

Thank you very much.

The committee continued in camera.

existe certainement des éléments, en marge de ce projet de loi qui, que nous le voulions ou non, prêtent à discussion, mais quoi qu'il en soit tout cela représente un excellent début en ce qui me concerne. Nous allons continuer. Ne vous étonnez pas si nous vous demandons de revenir nous voir pour une autre séance. Merci de votre attention et de votre patience. Vous pouvez maintenant reprendre chacun votre travail.

**M. Pentney :** Je tiens à vous redire que nous sommes tout à fait disposés à prêter main forte au comité à la façon dont il le jugera utile. Si nous pouvons vous aider à vous procurer d'autres renseignements ou à désigner d'autres fonctionnaires qui pourront venir témoigner devant vous, nous serons heureux de le faire.

**La présidente :** Je n'ai pas dûment suspendu l'audience.

**Le sénateur Stratton :** Très brièvement, parce que c'est important. Vous nous avez été très utile. Vous nous avez clairement dit que le projet de loi C-36 ne sera pas encore modifié, mais vous avez également déclaré que des modifications étaient envisagées par ailleurs. Pour placer le projet de loi C-36 en contexte, pendant que nous l'étudions, ne pensez-vous pas qu'il serait important que nous sachions ce qui se passe dans tout ce dossier de la lutte contre le terrorisme? Afin de pouvoir bien placer le projet de loi C-36 en contexte, nous devons comprendre ce qui se fait ailleurs. Je crois que ce serait très utile.

**La présidente :** Sénateur Stratton, êtes-vous en train de suggérer que notre comité devrait entreprendre l'examen de ces autres questions, dans le cadre de son mandat?

**Le sénateur Stratton :** Oui.

**La présidente :** Eh bien c'est ce que nous allons commencer à faire pour le reste de l'après-midi et j'ai pris bonne note de votre question.

Merci beaucoup.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

**APPEARING:**

**Monday, February 14, 2005 — Morning Meeting**

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness.

**WITNESSES:**

**Monday, February 14, 2005 — Morning Meeting**

*Public Safety and Emergency Preparedness Canada:*

Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Minister.

*Department of Justice Canada:*

Bill Pentney, Assistant Deputy Attorney General, Citizenship, Immigration and Public Safety.

**Monday, February 14, 2005 — Afternoon Meeting**

*Public Safety and Emergency Preparedness Canada:*

Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Minister;

Christian Roy, Counsel, Legal Services.

*Department of Justice Canada:*

Bill Pentney, Assistant Deputy Attorney General, Citizenship, Immigration and Public Safety.

**COMPARAÎT :**

**Le lundi 14 février 2005 — Réunion du matin**

L'honorable Anne McLellan, C.P., députée, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

**TÉMOINS :**

**Le lundi 14 février 2005 — Réunion du matin**

*Sécurité publique et Protection civile Canada :*

Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal.

*Ministère de la Justice Canada :*

Bill Pentney, sous-procureur général adjoint, Citoyenneté, immigration et sécurité publique.

**Le lundi 14 février 2005 — Réunion de l'après-midi**

*Sécurité publique et Protection civile Canada :*

Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal;

Christian Roy, conseiller, Services juridiques.

*Ministère de la Justice Canada :*

Bill Pentney, sous-procureur général adjoint, Citoyenneté, immigration et sécurité publique.





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on the*

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur la*

# Anti-terrorism Act

# Loi antiterroriste

*Chair:*

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

---

*Présidente :*

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

---

Monday, February 21, 2005

---

Le lundi 21 février 2005

---

### Issue No. 2

### Fascicule n° 2

#### Third and fourth meetings on:

#### Troisième et quatrième réunions concernant :

A comprehensive review of the provisions and operation of  
the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

---

Un examen approfondi des dispositions et de l'application  
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

---

#### APPEARING:

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General of Canada

---

#### COMPARAÎT

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député,  
ministre de la Justice et procureur général du Canada

---

#### INCLUDING:

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE  
(Budget 2004-2005)

---

#### Y COMPRIS :

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ  
(Le budget 2004-2005)

---

#### WITNESSES:

(See back cover)

#### TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE SPECIAL COMMITTEE ON  
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	* Kinsella
Day	(or Stratton)
Fraser	Smith, P.C.

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SPÉCIAL SUR  
LA LOI ANTITERRORISTE

*Présidente* : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

*Vice-président* : L'honorable John Lynch-Staunton  
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
* Austin, C.P.	Joyal, C.P.
(ou Rompkey, C.P.)	* Kinsella
Day	(ou Stratton)
Fraser	Smith, C.P.

\*Membres d'office

(Quorum 4)



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, February 21, 2005  
(4)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:34 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Lynch-Staunton and Stratton (9).

*Other senators present:* The Honourable Senators Losier-Cool and Prud'homme, P.C. (2).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee met to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

**APPEARING:**

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

**WITNESSES:***Department of Justice Canada:*

George Dolhai, Director/Senior General Counsel, Strategic Prosecution Policy Section;

Doug Breithaupt, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law Section.

The Chair made a statement.

Minister Cotler made a statement and, together with Mr. Dolhai, Mr. Breithaupt and Mr. Cohen, answered questions.

At 12:41 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 21 février 2005  
(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Lynch-Staunton et Stratton (9).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Losier-Cool et Prud'homme, C.P. (2).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité se réunit afin de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

**COMPARAÎT :**

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

**TÉMOINS :***Ministère de la Justice Canada :*

George Dolhai, directeur et avocat général principal, Section de l'élaboration des politiques stratégiques en matière de poursuites;

Doug Breithaupt, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne.

La présidente fait une déclaration.

Le ministre Cotler fait une déclaration puis, aidé de MM. Dolhai, Breithaupt et Cohen, répond aux questions.

À 12 h 41, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, Monday, February 21, 2005

(5)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 1:30 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Lynch-Staunton and Stratton (8).

*Other senators present:* The Honourable Senator Prud'homme, P.C. (1).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee met to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

*Department of Justice Canada:*

George Dolhai, Director/Senior General Counsel, Strategic Prosecution Policy Section;

Doug Breithaupt, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law Section;

Daniel Therrien, Senior General Counsel.

Mr. Dolhai, Mr. Breithaupt, Mr. Cohen and Mr. Therrien answered questions.

At 3:00 p.m., the committee proceeded to the consideration of a draft budget.

It was agreed that a covering letter accompany the budgetary submission advising the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration that a second budgetary submission will be made concerning travel within Canada for public hearing.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C., that the following budget submission be adopted:

Professional and Other Services	\$ 53,500
Transportation and Communications	\$ 70,032
All Other Expenditures	\$ 6,160
<b>Total</b>	<b>\$ 129,692</b>

OTTAWA, le lundi 21 février 2005

(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Lynch-Staunton et Stratton (8).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Prud'homme, C.P. (1).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité se réunit pour entreprendre un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (LC 2001, ch.41). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Ministère de la Justice Canada :*

George Dolhai, directeur et avocat général principal, Section de l'élaboration des politiques stratégiques en matière de poursuites;

Doug Breithaupt, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne;

Daniel Therrien, avocat général principal.

MM. Dolhai, Breithaupt, Cohen et Therrien répondent aux questions.

À 15 heures, le comité examine l'ébauche d'un budget.

Il est convenu qu'une lettre soit jointe à la présentation budgétaire informant le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration qu'il y aura une seconde présentation budgétaire au sujet des déplacements au Canada pour procéder à des audiences publiques.

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose l'adoption de la présentation budgétaire suivante :

Services professionnels et autres	53 500 \$
Transports et communications	70 032 \$
Autres dépenses	6 160 \$
<b>Total</b>	<b>129 692 \$</b>

The question being put on the motion, it was adopted.

At 3:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Heather Lank

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 17, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act has the honour to present its

## FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Monday, December 13, 2004 to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the *Anti-terrorism Act*, (S.C. 2001, c.41), respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its study.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

JOYCE FAIRBAIRN

*Chair*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 17 février 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste a l'honneur de présenter son

## PREMIER RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, afin de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi antiterroriste* (L.C. 2001, ch.41), demande respectueusement qu'il soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**SPECIAL COMMITTEE ON  
THE ANTI-TERRORISM ACT**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2005**

Extract from the *Journals of the Senate* of December 13, 2004:

The question was then put on the motion, as amended, of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Losier-Cool:

That a Special Committee of the Senate be appointed to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the *Anti-terrorism Act*, (S.C. 2001, c.41);

That, notwithstanding rule 85(1)(b), the special committee comprise nine members namely the Honourable Senators Andreychuk, Day, Fairbairn, Fraser, Harb, Jaffer, Joyal, Kinsella and Lynch-Staunton and that four members constitute a quorum;

That the committee have power to send for persons, papers and records, to adjourn from place to place within and outside Canada, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the committee;

That, notwithstanding rule 92(1), the committee be empowered to hold occasional meetings *in camera* for the purpose of hearing witnesses and gathering specialized or sensitive information;

That the committee be authorized to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings;

That the committee submit its final report no later than December 18, 2005, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings until December 31, 2005; and

That the committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting, and that any report so deposited be deemed to have been tabled in the Chamber.

The motion as amended was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**COMITÉ SPÉCIAL SUR LA  
LOI ANTITERRORISTE**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET  
POUR L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2005**

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 13 décembre 2004 :

La question est mise aux voix sur la motion, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Rompkey, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Losier-Cool,

Qu'il y ait création d'un comité spécial du Sénat chargé de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi antiterroriste* (L.C. 2001, ch. 41);

Que, nonobstant l'article 85(1)b) du Règlement, ce comité spécial comprenne neuf membres, à savoir les honorables sénateurs Andreychuk, Day, Fairbairn, Fraser, Harb, Jaffer, Joyal, Kinsella et Lynch-Staunton, et que le quorum soit constitué de quatre membres;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes et à obtenir des documents et des dossiers, à se déplacer à travers le Canada et à l'étranger, à entendre des témoins, à présenter des rapports de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour documents et témoignages, selon ses instructions;

Que, nonobstant l'article 92(1) du Règlement, le comité soit habilité à tenir des séances à huis clos, de façon occasionnelle, pour entendre des témoignages et recueillir des informations particulières ou délicates;

Que le comité soit habilité à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, d'une manière qui perturbe le moins possible ses travaux;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 18 décembre 2005 et qu'il conserve jusqu'au 31 décembre 2005 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions;

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, telle que modifiée, est adoptée.

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 9,000
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	<u>1,000</u>
TOTAL	\$ 10,000

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	9 000 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>1 000</u>
TOTAL	10 000 \$

The above budget was approved by the Special Committee on the Anti-terrorism Act on \_\_\_\_\_.

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité spécial sur la loi antiterroriste le \_\_\_\_\_.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

\_\_\_\_\_  
Date  
\_\_\_\_\_  
Senator Joyce Fairbairn, P.C.  
Chair, Special Committee on the  
Anti-terrorism Act

\_\_\_\_\_  
Date  
\_\_\_\_\_  
Joyce Fairbairn, C.P.  
Présidente du Comité spécial sur la  
loi antiterroriste

\_\_\_\_\_  
Date  
\_\_\_\_\_  
Senator George Furey  
Chair, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets and Administration

\_\_\_\_\_  
Date  
\_\_\_\_\_  
George Furey  
Président du Comité permanent de la régie  
interne, des budgets et de l'administration



**SPECIAL COMMITTEE ON  
THE ANTI-TERRORISM ACT  
EXPLANATION OF BUDGET ITEMS  
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2005**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

<b>1. Meals (0415)</b>	\$ <u>9,000</u>	
Working Meals (18 meals x \$500)		
<b>Total — Professional and Other Services</b>		<b>\$ 9,000</b>

**TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

<b>Total — Transportation and Communications</b>		<b>0</b>
--	--	----------

**ALL OTHER EXPENDITURES**

<b>1. Purchase of books and periodicals (0702)</b>	500	
<b>2. Miscellaneous contingencies (0799)</b>	<u>500</u>	
<b>Total — All Other Expenditures</b>		<b><u>1,000</u></b>

<b>GRAND TOTAL</b>		<b>\$ 10,000</b>
--------------------	--	------------------

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, Director of Finance

\_\_\_\_\_  
Date

**COMITÉ SPÉCIAL SUR LA LOI ANTITERRORISTE**  
**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES**  
**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR**  
**L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2005**

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

1. Repas (0415)	<u>9 000 \$</u>	
Repas de travail (18 repas x 500 \$)		
<b>Total — services professionnels et autres</b>		<b>9 000 \$</b>

**TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**

<b>Total — Transports et communications</b>	<b>0</b>
---	----------

**AUTRES DÉPENSES**

1. Achat de livres et périodiques (0702)	500	
2. Dépenses divers (0799)	<u>500</u>	
<b>Total — Autres dépenses</b>		<b><u>1 000</u></b>

<b>GRAND TOTAL</b>	<b>10 000 \$</b>
--------------------	------------------

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, directrice des Finances

\_\_\_\_\_  
Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

THURSDAY, February 17, 2005

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Special Senate Committee on the Anti-Terrorism Act for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2005, for the purpose of undertaking a comprehensive review of the provisions and operation of the *Anti-terrorism Act*, as authorized by the Senate on Monday, December 13, 2004. The approved budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 9,000
Transportation and Communications	0
Other Expenditures	<u>1,000</u>
Total	\$ 10,000

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE FUREY

*Chair*

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le JEUDI 17 février 2005

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste, concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005 aux fins de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi antiterroriste*, tel qu'autorisé par le Sénat le lundi 13 décembre 2004. Le budget approuvé se lit comme suit:

Services professionnels et autres	9 000 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>1 000</u>
Total	10 000 \$

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, February 21, 2005

The Special Senate Committee on Anti-terrorism Act met this day at 10:34 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is the third session, with witnesses, of the Special Senate Committee on the review of Canada's Anti-terrorism Act. I will explain briefly the purpose of our work. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, in Washington, D.C., and a field in Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act.

Given the urgency of the situation, Parliament was asked to expedite our study of the legislation, and we agreed. The deadline for passage of that bill was mid-December of 2001; however, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential of this legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that Parliament should be asked three years later to examine the provisions of this act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and a less emotionally charged public environment. The establishment of this special committee begins the Senate's efforts to fulfill that obligation.

When we have accomplished this study, we will report to the Senate any issue that we believe should be addressed, and we will allow the results of our work to be available to the government and to the Canadian public. I should note that the House of Commons is undergoing a similar process at the same time.

Today we are delighted to be joined by Justice Minister Irwin Cotler, who is the lead minister responsible for this legislation and was very much involved in the debates surrounding Bill C-36 in 2001. He will be with us for the next two hours. His officials will remain to continue the discussion into the afternoon. Honourable senators, I would ask that questions and answers be as concise as possible, and I will remind you of that from time to time. We will have a first and second round of questions.

Thank you for attending today, minister. The floor is yours.

[*Translation*]

**The Honorable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada, Department of Justice Canada:** Honourable senators, I am pleased to appear before you this morning and participate, as you said in your introduction, in this examination of the Anti-terrorism Act, which in Section 145 has mandated a comprehensive review of the provisions and operations of the act.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 21 février 2005

Le Comité spécial sénatorial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, le Comité spécial sénatorial en est à sa troisième séance, avec témoins, pour examiner la Loi antiterroriste du Canada. Je vais expliquer brièvement le but de nos travaux. En octobre 2001, en guise de réponse directe aux attaques terroristes à New York, à Washington D.C. et en Pennsylvanie et à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a déposé son projet de loi C-36, la Loi antiterroriste.

Reconnaissant l'urgence de la situation, on a demandé au Parlement d'étudier rapidement ce projet de loi, ce qu'il a accepté de faire. Il n'avait que jusqu'à la mi-décembre 2001 pour l'adopter. On craignait qu'il soit difficile d'évaluer en profondeur cette mesure législative en si peu de temps. Voilà pourquoi il a été convenu que le Parlement ferait, trois ans plus tard, un examen des dispositions de cette loi et de leurs conséquences sur la population canadienne. Ainsi, il aurait pris du recul et l'environnement public serait moins émotif. La création de ce comité spécial est le début des efforts qui seront déployés par le Sénat pour satisfaire à cette obligation.

Une fois notre étude terminée, nous ferons rapport au Sénat de tout problème qui, selon nous, devrait être réglé et nous rendrons public les résultats de nos travaux à l'intention du gouvernement et de la population canadienne. Il est à noter que la Chambre des communes entreprend actuellement un processus semblable.

Nous avons aujourd'hui le plaisir d'accueillir le ministre de la Justice, M. Irwin Cotler, qui est le ministre responsable de cette loi et qui a grandement participé aux débats concernant le projet de loi C-36 en 2001. Il sera avec nous pour les deux prochaines heures. Ensuite, ses représentants pourront continuer la discussion en après-midi. Honorables sénateurs, je demande que vos questions et réponses soient le plus concis possible, ce que je vous rappellerai de temps à autre. Nous aurons deux rondes de questions.

Monsieur le ministre, nous vous remercions d'être ici aujourd'hui. La parole est à vous.

[*Français*]

**L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada, ministère de la Justice Canada :** Honorables sénateurs, c'est avec plaisir que je compare devant vous ce matin afin de participer, comme vous l'avez dit dans votre introduction, à l'examen de la Loi antiterroriste dont l'article 145 prévoit un examen approfondi des dispositions et de l'application de la présente loi.

I am also delighted to see that many committee members now conducting this review were also members of the Special Senate Committee on Bill C-36.

[English]

I am sure that your previous experience with, and knowledge of, the legislation will be of great benefit to the government, as it will be to all Canadians.

Having reviewed the discussions surrounding this legislation over the past three years, and your own exchanges with my colleague, the Deputy Prime Minister, the Honourable Anne McLellan, I propose to share with you some of the foundational principles and related values and policies that underpin the Anti-terrorism Act and my approach to it.

I say this because in the years since 9/11, I have participated in a series of conferences where the organizing theme — as in some of your own exchanges with my colleague last week — often finds an expression in the question, a legitimate question: How much of our freedoms should we give up?

The problem is that such questions — or focusing only on such questions — may, however inadvertently, invite an inquiry into the freedoms to be surrendered. These freedoms need to be addressed as distinct from the rights to be secured, which need also to be addressed. We need discourse on the dangers to our democratic way of life from counterterrorism law rather than the safeguarding of democracy itself from the terrorist threat as well as a characterization of the Anti-terrorism Act in terms of national security versus civil liberties — a kind of zero sum analysis — when what is involved here is human security legislation that purports to protect both security and human rights.

In that context, may I turn to the foundational principles that underpin our anti-terrorism law and the values that flow from it. The first principle:

[Translation]

The relationship between security and rights: The underlying principle here is that there is no contradiction in the protection of security and the protection of human rights. That counterterrorism itself is anchored in a twofold human rights perspective. First, that transnational terrorism constitutes an assault of the security of a democracy and the most fundamental rights of its inhabitants — the right to life, liberty, and security of the person.

Accordingly, counter-terrorism is the promotion and protection of the security of a democracy and fundamental human rights in the face of this injustice — the protection, indeed, of human security in the most profound sense.

A very important point is that at the same time, and this is the second and related human rights perspective imbedded in the relationship between counter-terrorism and human rights, the enforcement and application of counter-terrorism law and policy must always comport with the rule of law. Minorities must never

Je suis également ravi de constater que quelques membres du comité qui mènent cet examen étaient aussi membres du comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-36.

[Traduction]

Je suis certain que le gouvernement et la population canadienne profiteront grandement de votre expérience et de votre connaissance relatives à cette loi.

Ayant passé en revue les discussions qui ont porté sur cette loi au cours des trois dernières années ainsi que vos échanges avec ma collègue, la vice-première ministre, l'honorable Anne McLellan, je veux vous faire part de certains des principes fondamentaux et des valeurs et politiques qui s'y rattachent et qui étaient tant la Loi antiterroriste que ma propre approche à son égard.

Je veux en parler, car depuis l'attentat du 11 septembre 2001, j'ai participé à une série de conférences sur le contre-terrorisme dont le thème directeur — comme vous avez pu le constater dans vos échanges avec ma collègue, la semaine dernière — s'exprime souvent dans la question légitime suivante : « À quelles libertés devons-nous renoncer? ».

Le problème, à mon avis, est que de telles questions — ou le fait de ne s'attarder qu'à ces questions — nous invite à nous interroger sur les libertés qu'il faut abandonner sans réfléchir aux droits que nous devons sauvegarder. Nous avons besoin d'un débat sur le danger que constituent les lois contre le terrorisme pour notre mode de vie démocratique, au lieu d'insister sur la seule sauvegarde de la démocratie contre la menace terroriste et la caractérisation de la Loi antiterroriste en termes de sécurité nationale au détriment des libertés civiles — genre d'analyse gagnant-perdant — alors qu'il s'agit ici d'une loi visant la sécurité humaine et la protection de la sécurité nationale et des droits de la personne.

Dans ce contexte, permettez-moi de traiter tout d'abord des principes fondamentaux qui étaient notre Loi antiterroriste ainsi que des valeurs qui en découlent. Voici le premier principe :

[Français]

Le rapport entre la sécurité et le droit. Ici, le principe sous-jacent veut qu'il n'y ait pas de contradiction entre la protection de la sécurité et la protection des droits de la personne. Le contre-terrorisme lui-même est ancré dans une perspective des droits de la personne en deux volets. Premièrement, le terrorisme transnational constitue une agression et une atteinte contre la sécurité d'une démocratie et contre les droits les plus fondamentaux de ses habitants, le droit à la vie, le droit à la sécurité et le droit à la liberté.

Par conséquent, le contre-terrorisme constitue la promotion et la protection de la sécurité d'une démocratie, et aussi la protection des droits fondamentaux de la personne face à l'injustice, en fait, la protection humaine dans son sens le plus profond.

Parallèlement, et c'est très important, il s'agit ici d'un deuxième volet de la perspective des droits de la personne ancré dans le rapport entre le terrorisme et le droit de la personne : l'application des lois et politiques contre le terrorisme doit toujours respecter la primauté du droit. Les minorités ne devraient jamais faire l'objet

be singled out for differential and discriminatory treatment. That torture must always and everywhere be prohibited. That counter-terrorism must not undermine the very human security we seek to promote and protect by that counter-terrorism.

[English]

There is no contradiction between the protection of security and protection of human rights if we see anti-terrorism law as being organized around this twofold human rights perspective. The very nature of counterterrorism law is to protect human rights from its assaults. At the same time the enforcement and application of that counterterrorism law must never undermine the very values that we seek to protect by invoking that anti-terrorism law to begin with.

Principle two is jettisoning “false moral equivalencies” and is toward a “zero tolerance” principle regarding transnational terrorism. One of the most important — yet I believe oft ignored — dynamics inhibiting the dynamics of a principled counterterrorism law — and that is the nature of my remarks to you this morning: articulating what constitutes a principled approach to counterterrorism law — has been the blurring of the moral and juridical divides occasioned by the mantra that “one person’s terrorist is another person’s freedom fighter.” I have often felt — and this was long before I became a member of Parliament, let alone a minister — that the repeated invocation of this moral and legal shibboleth has not only undermined intellectual inquiry, but its moral relativism — or false moral equivalence — has blunted the just basis for a clear and principled counterterrorism law, which is our shared objective.

Simply put, the idea that one person’s terrorist is another person’s “freedom fighter” cannot underpin any principled approach to anti-terrorism law. Freedom fighters do not set out to capture and slaughter schoolchildren; terrorist murderers do. Freedom fighters do not blow up trains or buses containing non-combatants; terrorist murderers do. Democracies cannot allow the word “freedom” to be associated with acts of terrorism.

Accordingly, UN Security Council Resolution 1377 reaffirmed “...its unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, regardless of their motivation, in all their forms or manifestations, wherever and by whomever committed...”

The underlying principle here, be it for the Canadian government or for the United Nations or for any state party in the international community that seeks a principled approach to counterterrorism law, must be that terrorism from whatever quarter, for whatever purpose, is unacceptable. There must be a zero tolerance principle for transnational terrorism just as there must be a zero tolerance principle for racism.

d’un traitement différencié et discriminatoire. La torture doit être interdite partout et à jamais. Le contre-terrorisme ne doit pas saper la sécurité humaine que nous cherchons à promouvoir et à protéger.

[Traduction]

Il n’y a pas de contradiction entre la protection de la sécurité et la protection des droits de la personne si on voit la Loi antiterroriste comme étant ancrée dans une double perspective des droits de la personne. Une loi contre le terrorisme vise, de par sa nature, à protéger les droits de la personne contre des attaques. En même temps, l’exécution d’une telle loi ne doit pas saper les valeurs que nous tentons de protéger.

Le deuxième principe exige de renoncer aux « fausses équivalences morales » pour l’application du principe de « tolérance zéro » à l’égard du terrorisme transnational. L’une des plus importantes dynamiques — souvent méconnue — qui entrave l’élaboration d’une loi de contre-terrorisme fondée sur des principes — c’est d’ailleurs l’objet de ma déclaration, ce matin, c’est-à-dire d’énoncer ce qui constitue une approche antiterroriste fondée sur des principes — est la zone floue des divisions morales et juridiques causées par la prémisse selon laquelle « pour l’un, c’est un terroriste, pour l’autre, c’est un combattant de la liberté ». J’ai toujours pensé — et ce bien avant que je ne sois élu député et encore moins nommé ministre — que l’invocation répétée de ce principe moral et juridique désuet n’a pas seulement miné la recherche intellectuelle, mais également son relativisme moral — ou fausse équivalence morale — qui a émoussé la base justificative d’une loi claire et fondée sur des principes, ce qui est l’objectif que nous partageons.

Autrement dit, l’idée selon laquelle un terroriste soit pour une personne un combattant de la liberté ne peut pas favoriser une approche bien fondée d’une loi antiterroriste. Les combattants de la liberté ne cherchent pas à capturer ni à massacrer des écoliers; les terroristes meurtriers le font eux. Les combattants de la liberté ne font pas exploser des trains ou des autobus transportant des non-combattants; les terroristes meurtriers le font eux. Les démocraties ne peuvent pas permettre l’association du mot « liberté » avec des actes de terrorisme.

En conséquence, la Résolution 1377 du Conseil de sécurité des Nations Unies a réaffirmé « ...sa condamnation catégorique de tous les actes ainsi que de capturer les méthodes et pratiques de terrorisme qu’ils jugent criminels et injustifiables, quels qu’en soient les motifs, sous toutes leurs formes et manifestations, où qu’ils soient commis et quels qu’en soient les auteurs... ».

Le principe sous-jacent doit être — tant pour le gouvernement canadien que pour les Nations Unies ou tout État partie à la communauté internationale qui recherche une approche du contre-terrorisme fondée sur des principes — que le terrorisme, de quelque origine qu’il soit et quel qu’en soit l’objectif, est inacceptable. Il faut un principe de tolérance zéro en regard du terrorisme transnational, tout comme ce doit être le cas pour le racisme.



## [Translation]

The third principle is what might be called the contextual principle. By the contextual principle, I am referring to the approach that was taken by the Supreme Court of Canada, which in its jurisprudence noted that Charter rights, and any limits imposed on them, must be analyzed not in the abstract, but in the factual context that gives rise to them.

## [English]

It is clear, as Professor Paul Wilkinson stated in his testimony before the Parliamentary Standing Committee on Justice and Human Rights, that we passed a strategic watershed on September 11. I would like to suggest to you that we also passed a juridical watershed, both domestically and internationally. Accordingly, any anti-terrorism law, in accordance with this contextual principle, must factor into it the nature and dimensions of transnational threat. This would include: The increasingly lethal face of terrorism as in the deliberate mass murder of civilians in public places; the growth and threat of destructive economic and cyber terrorism, which seeks to paralyze a civilian infrastructure; the sophistication of transnational communication transportation and financial networks; the increasing incidence of suicide bomber terrorism — and, this weekend we were, yet again, witness to another tragic manifestation of that in Iraq — underpinned by radical extremism or fanaticism; and the potential access to, if not prospective use of weapons of mass destruction. Of particular relevance to this contextual approach for us here in Canada is the increased vulnerability of open and technologically advanced societies like Canada to this transnational terror.

That brings me to the fourth principle — what I call the “international criminal justice model” in matters of anti-terrorism law. In brief, we are not dealing here with your ordinary or domestic criminal but with the transnational super terrorist. We are not dealing with ordinary criminality, but with what have been called “crimes against humanity” — not with your conventional threat of criminal violence, but with a potential existential threat, albeit, I hope, never to be realized by the whole human family.

We are dealing with what might be called “Nuremberg crimes” and “Nuremberg criminals.” That is, with what has been termed *hostis humani generis*: The enemies of humankind. In that sense, the domestic criminal law due process model, standing alone, is not sufficient, for the juridical war on terrorism cannot be fought by one country alone.

Accordingly, the international criminal justice model finds expression in Bill C-36, in our anti-terrorism law, not only in the domestic implementation by Canada of the 12 anti-terrorism issues specific conventions but also in the implementation of the undertakings mandated by the United Nations Security Council Resolutions.

## [Français]

Le troisième principe est ce qu'on peut appeler le principe contextuel. J'entends par principe contextuel l'approche que la Cour suprême a adoptée. On la remarque dans sa jurisprudence : les droits conférés par la charte ainsi que toute restriction de ceux-ci doivent être analysés, non dans l'abstrait, mais dans le contexte factuel qui leur a donné naissance.

## [Traduction]

Il ne fait aucun doute, comme l'a déclaré le professeur Paul Wilkinson dans son témoignage devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne, que nous avons franchi, le 11 septembre, une ligne stratégique. J'ajouterais que nous avons franchi un point de non retour sur le plan juridique, tant à l'échelle nationale qu'internationale. En conséquence, toute loi antiterroriste doit prendre en compte, conformément à ce principe contextuel, la nature et les dimensions de cette menace terroriste transnationale. Cela devrait inclure, notamment, le visage de plus en plus meurtrier du terrorisme, dont le massacre de civils dans des endroits publics; la croissance et la menace du terrorisme économique et du cyberterrorisme, qui vise à paralyser l'infrastructure civile; le perfectionnement des réseaux transnationaux de communication, de transport et des finances; la fréquence croissante des actes de terrorisme par les kamikazes, en raison de l'extrémisme radical et du fanatisme — nous en avons eu une autre illustration tragique ce week-end en Irak; et l'accès possible à des armes de destruction massive, si ce n'est pas leur utilisation éventuelle. Ce qui est particulièrement pertinent dans le cadre de cette approche contextuelle ici au Canada, c'est la vulnérabilité croissante des sociétés démocratiques et techniquement avancées, comme le Canada, à ce genre de terreur transnationale.

Ce qui m'amène au quatrième principe, ce que j'appelle le « modèle de la justice pénale internationale » en matière de loi antiterroriste. Bref, nous n'avons pas affaire à des criminels ordinaires ou nationaux, mais à des super-terroristes transnationaux. Il ne s'agit pas non plus de criminalité ordinaire, mais bien de ce que nous appelons des « crimes contre l'humanité », ni de la menace habituelle que fait peser sur nous la violence criminelle, mais bien une menace absolue sur nos vies, et il est à espérer que l'espèce humaine n'arrivera jamais là.

Nous avons affaire à ce que l'on pourrait appeler des « crimes et criminels de Nuremberg » c'est-à-dire des *hostis humani generis*, des ennemis du genre humain. Dans cette optique, le modèle d'application régulière du droit pénal dans un pays n'est pas suffisant à lui seul car la guerre juridique contre le terrorisme ne peut pas être menée par un pays seul.

En conséquence, le modèle de justice pénale internationale trouve son expression dans le projet de loi C-36, notre loi antiterroriste, non seulement dans la mise en application au Canada des 12 conventions internationales contre le terrorisme, mais aussi dans la mise en œuvre des engagements découlant des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

## [Translation]

In sum, the Anti-terrorism Act is intended not only to mobilize the domestic legal arsenal against international terrorism, but to help build and strengthen the international mechanisms to confront the new supernatural terrorism.

## [English]

That brings me to principle five, the prevention principle. A core concept of our anti-terrorism law — and of United Nations Security Council Resolutions 1373 and 1377, which are anchored in that anti-terrorism law — proceeds from a culture of prevention and pre-emption, as distinct from reactive, after-the-fact law enforcement. This includes the range of international terrorist offences, which have been domesticated into Bill C-36, that seek to disable and dismantle the terrorist network itself, as well as the investigative and procedural mechanisms such as preventive arrest and investigative inquiry that seek to detect and deter rather than just prosecute and punish.

Principle number six is the Charter of Rights and the proportionality principle. As is well-known, the enactment of Bill C-36 proceeded from an analysis of the legislation as comporting with the Charter in its various expressions. This does not necessarily make the legislation Charter-proof.

All it suggests to you is that it is part of our responsibility as a government to ensure that any prospective law such as Bill C-36 conforms to the Charter.

As the Supreme Court of Canada instructed in *R. v. Oakes*, if there is to be a limitation, “...there must be a proportionality between the effects of the measures which are responsible for limiting the Charter right and the objective which has been identified as of sufficient importance,” because in section 1 of the Charter, there is authorization for a limits principle.

## [Translation]

It is the proportionality principle — that the juridical response to terrorism must be proportional to the threat.

## [English]

That is, the juridical response, in terms of our anti-terrorism law, must be proportional to the nature of the threat.

## [Translation]

The principle requires that we factor into our assessment of our anti-terrorism law the dangers of the contemporary transnational terrorist threat so that we can appreciate whether our response meets the rights-based proportionality test.

## [Français]

En bref, la loi antiterroriste vise non seulement à mobiliser l'arsenal juridique intérieur contre le terrorisme international, mais à aider et à renforcer les mécanismes internationaux en vue d'affronter le nouveau terrorisme supranational.

## [Traduction]

Ce qui m'amène au cinquième principe, soit le principe de prévention. Il s'agit d'un concept essentiel de notre loi antiterroriste — et des résolutions 1373 et 1377 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui sont ancrées dans la Loi antiterroriste. Ce concept découle d'une culture où prévalent la prévention et l'anticipation, par opposition à une application de la loi après le fait. Cela inclut l'intégration dans le projet de loi C-36 de l'éventail des peines pour les infractions liées au terrorisme international — qui ont pour but de neutraliser et de démanteler le réseau terroriste lui-même — ainsi que des mécanismes d'investigation et de procédure, tels que la détention préventive et les enquêtes, qui visent à détecter et à dissuader au lieu de simplement poursuivre et de punir.

Le sixième principe concerne la Charte des droits et libertés et le principe de proportionnalité. Fait bien connu, la promulgation du projet de loi C-36 découle d'une analyse de la loi qui visait à déterminer si elle était conforme aux divers préceptes de la Charte. Toutefois, cela ne veut pas dire que la loi soit nécessairement inattaquable au chapitre de la Charte.

Tout ce que cela veut dire, c'est que nous avons la responsabilité en tant que gouvernement de nous assurer que toute loi envisagée, comme le projet de loi C-36, est conforme à la Charte.

Comme l'a énoncé la Cour suprême du Canada dans *R. c. Oakes*, si des droits doivent être restreints, «...il doit y avoir proportionnalité entre les effets des mesures restreignant un droit ou une liberté garantie par la Charte et l'objectif reconnu comme suffisamment important » car l'article 1 de la Charte autorise la restriction de droits.

## [Français]

C'est le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire que la réponse juridique au terrorisme doit être proportionnelle à la menace.

## [Traduction]

C'est-à-dire, la réponse sur le plan juridique, en ce qui a trait à notre loi antiterroriste, doit être proportionnelle à la nature de la menace.

## [Français]

Le principe veut que nous tenions compte dans notre évaluation de notre loi antiterroriste des dangers qui constituent la menace contemporaine du terrorisme transnational, de façon à bien jauger si notre réponse respecte les droits selon le test de proportionnalité.

*[English]*

Accordingly, while the terrorist threat has crossed a strategic and juridical watershed so as to comport with the first requirement of the proportionality test that there be a substantial and pressing objective — or what has sometimes been referred to as a “compelling state interest” — for the purposes of enacting such a law, it must still pass constitutional and policy muster in respect of the three prongs of the “remedial means” part of the proportionality test. That is to say there must be a rational basis for a remedy that is specifically tailored to the objective sought to be secured; that the remedy should intrude upon Charter rights as little as possible and that the effect or cost of the legislation — particularly in its impact on civil liberties — not outweigh its purposive and remedial character, which seeks in its most profound sense to protect human rights. That is why I say there need not be a contradiction between the two, but that test is there to pick up any disproportional character in a response.

Thus, while we are dealing with special legislation responding to an extraordinary threat, that legislation must comport with the principle of proportionality — of just remedies serving just objectives. As Professor Errol Mendes has noted, “As our world gets more dangerous, the law and justice of proportionality will become one of the most foundational principles that constitutional democracies around the world must strive to adhere to.”

Principle seven is the comparativist principle.

*[Translation]*

In a word, in determining the justificatory basis for Bill C-36, Parliament had recourse to comparative anti-terrorist legislation in other free and democratic societies such as the UK, the US, Australia, France, Germany and the like.

*[English]*

The importance of this and the experience gained from it was not only to appreciate what other free and democratic societies were doing, but also to appreciate that all other free and democratic societies had enacted or were in the process of enacting anti-terrorism legislation. The purpose of these enactments, looking at their “travaux préparatoires” in the various countries that enacted them, was to protect those societies and allow them to remain free and democratic.

This does not mean — nor should it be inferred — that just because we looked at other free and democratic societies and found that our legislation was preferable that we have thereby satisfied the threshold requirements of our Charter and our Canadian principles and values. I think if you do take that kind of comparative look you would find that rights security configuration is in that context.

*[Traduction]*

Par conséquent, bien que la menace terroriste ait franchi une ligne de démarcation stratégique et juridique et qu'elle satisfasse ainsi à la première exigence du critère de la proportionnalité, c'est-à-dire qu'il y ait un objectif réel et urgent — ou comme nous l'appelons parfois, un « intérêt supérieur de l'État » —, aux fins de promulgation d'une telle loi, elle doit encore satisfaire à l'exigence d'acceptabilité constitutionnelle et politique en ce qui a trait aux trois éléments de la partie « mesures correctives » du critère de proportionnalité. Il doit donc y avoir un fondement rationnel à la mesure corrective conçue spécifiquement en fonction de l'objectif visé; cette mesure doit porter le moins possible atteinte aux droits conférés par la Charte, et les effets ou les coûts de la loi — particulièrement en ce qui concerne ses conséquences sur nos libertés civiles — ne doivent pas l'emporter sur le but et le caractère réparateur de la mesure, dont la raison d'être est à la base de protéger les droits de la personne. Voilà pourquoi je dis qu'il n'y a pas nécessairement contradiction, mais que ce critère est là pour déceler tout aspect disproportionnel dans une réponse.

Ainsi, bien qu'il s'agisse d'une loi spéciale, répondant à une menace extraordinaire, la loi doit tout de même se conformer au principe de la proportionnalité — celui de mesures justes visant l'atteinte d'objectifs justes. Comme l'a fait remarquer le professeur Mendes, « notre monde devenant de plus en plus dangereux, la proportionnalité dans le droit et la justice deviendra l'un des principes les plus fondamentaux auxquels les démocraties constitutionnelles devront s'efforcer d'adhérer ».

Le septième principe concerne la comparaison.

*[Français]*

En un mot, dans sa détermination de la justification du projet de loi C-36, le Parlement a fait une analyse comparative des lois relatives à la lutte contre le terrorisme dans les sociétés libres; notamment celles du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'Australie, de la France, de l'Allemagne et j'en passe.

*[Traduction]*

Cette comparaison et l'expérience ainsi acquise ont été importantes, non pas uniquement pour ce que nous avons appris au sujet de ce que faisait d'autres sociétés libres et démocratiques, mais aussi parce qu'elles nous ont permis de constater que toutes ces sociétés avaient promulgué des lois antiterroristes ou étaient sur le point de le faire. Le but de ces promulgations dans ces différents pays — comme le montraient leurs « travaux préparatoires » — était de protéger les sociétés et de leur permettre de demeurer libres et démocratiques.

Cela ne veut pas dire — ni ne devrait être sous-entendu — que parce que nous avons examiné ce que font d'autres sociétés libres et démocratiques et avons trouvé que notre loi était meilleure, que nous satisfaisions aux exigences minimales de notre Charte et de nos valeurs et principes canadiens. Je pense qu'une telle approche comparative exige qu'on replace la question des droits et de la sécurité dans ce contexte.



I make reference to the comparativist principle because it formed part of the review process in drafting the legislation. The Supreme Court of Canada has looked and will look to the comparativist principle in terms of appreciating the constitutionality of such legislation.

Principle eight is due process safeguards. While I argued earlier that an analysis of our anti-terrorism law should proceed from a more inclusive, international criminal justice model, this does not mean that the domestic due process model is unimportant or irrelevant. On the contrary — and I speak here as one who has defended political prisoners in different parts of the world who have themselves been suspected of acts of terrorism — the domestic due process model is a necessary model and safeguard, and one that must be included in our appreciation of the foundational underpinnings of this legislation.

Principle nine is the minority rights principle. It addresses the particular concern of protecting visible minorities from being singled out for differential and discriminatory treatment in the enforcement and application of anti-terrorism law. This was also a central concern in the submissions of civil libertarian and Muslim groups before the Standing Committee on Justice and Human Rights, which considered Bill C-36. At that time I was a member of that committee, as well as involved with the deliberations before the Senate committee. In their brief to the justice committee, the Coalition of Muslim Organizations argued that the fallout from the government's anti-terrorism law and policy would be differentially and discriminatorily borne by Muslim Canadians. That submission has continued to find expression in the concerns respecting racial profiling, which formed part of your deliberations last week in that regard.

I reiterate again what has been my long-standing principle and policy in this matter: Discriminatory practices, including the targeting of minorities, have no place in law enforcement and security and intelligence work. We are committed to ensuring that the operation of the Anti-terrorism Act does not have a discriminatory impact on members of ethnocultural and religious minorities, and that racial profiling is itself a form of racial discrimination that can undermine the constitutional right to equality.

Principle 10 moves to clothe the anti-hate principle.

[Translation]

This principle — another variation of the minority rights principle — seeks to protect visible minorities from any hate on the Internet or in the public communications sphere, which can have the effect, not only of singling them out as targets of hatred, but also as targets of terrorist acts.

Je traite du principe de comparaison parce qu'il fait partie du processus d'examen qui a eu lieu au moment de la rédaction du projet de loi. La Cour suprême du Canada a tenu compte du principe de comparaison, et continuera de le faire, dans ses évaluations de la constitutionnalité de telles lois.

Le huitième principe concerne la sauvegarde de l'application régulière du droit. Bien que j'aie défendu l'idée qu'une analyse de la législation antiterroriste devrait être faite à partir d'un modèle de justice pénale internationale plus inclusif, cela ne veut pas dire que l'application régulière du droit n'est pas important ou pertinent. Au contraire — et je parle ici à titre de personne qui a défendu des prisonniers politiques ailleurs dans le monde, dont beaucoup ont été soupçonnés d'avoir commis des actes de terrorisme —, l'application régulière du droit est un modèle et une mesure de protection nécessaire qui doit être incluse dans notre évaluation des fondements de la loi.

Le neuvième principe porte sur les droits des minorités. Ce principe vise en particulier à éviter aux minorités visibles d'être ciblées et traitées de façon différente ou discriminatoire dans le cadre de l'application de la Loi antiterroriste. Cela était également une préoccupation majeure dans les mémoires déposés par les défenseurs des libertés civiles et les groupes musulmans qui ont comparu devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne, qui examinait alors le projet de loi C-36. À cette époque, je siégeais à ce comité et je participais aux délibérations du comité sénatorial. Dans son mémoire au comité, la Coalition des organisations musulmanes a fait valoir que les Canadiens et les Canadiennes de foi musulmane subiraient un traitement différent et discriminatoire en raison de la Loi et de la politique antiterroriste du gouvernement. Ces craintes ont continué de s'exprimer dans les préoccupations mentionnées sur le profilage racial, élément qui a d'ailleurs fait partie de vos délibérations la semaine dernière.

Permettez-moi de répéter ce qui est depuis longtemps mon principe et ma politique sur cette question : les pratiques discriminatoires, y compris le ciblage de minorités, n'ont pas leur place dans l'application de la loi ni dans le travail des organismes de sécurité et de renseignement. Nous sommes déterminés à nous assurer que les dispositions et l'application de la Loi antiterroriste n'auront aucune répercussion sur les membres des minorités ethnoculturelles et religieuses. Le profilage racial est en soi une forme de discrimination qui sape le droit constitutionnel à l'égalité.

Le dixième principe vise à préciser le concept de répression du discours haineux.

[Français]

Ce principe, autre variante du principe des droits des minorités, cherche à protéger les minorités visibles contre la haine sur Internet ou dans le domaine des communications publiques qui peut avoir pour effet d'en faire non seulement une cible de la haine, mais également les cibles d'actes terroristes.

[English]

Thus, our anti-terrorism law includes important provisions that will allow the courts to order the deletion of publicly available hate propaganda from computer systems, such as an Internet site. As well, there are Criminal Code amendments that would create a new offence of mischief motivated by bias, prejudice or hate based on religion, race, colour, national or ethnic origin, committed against a place of religious worship or associated religious property.

In addition, there are amendments to the Canadian Human Rights Act to make it clear that using telephone Internet or other communication tools for hatred purposes or discrimination is prohibited. This is particularly important in light of the Internet's ability to extend the potential reach of hate messages to millions.

Principle 11, the last principle here, is the oversight principle.

[Translation]

This is a particularly important principle which finds expression in oversight mechanisms in the anti-terrorism law, to ensure both parliamentary and public accountability. I want to talk about a few of these.

[English]

Just a quick enumeration of some of the oversight principles of course deserves more elaboration. I am referring to the application of the Canadian Charter of Rights and Freedoms; the application of international human rights norms; the annual reports of the Minister of Justice and Solicitor General to Parliament and the counterpart reports to provincial legislatures; the requisite authorization or consent by the Minister of Justice for prosecutorial purposes of terrorist offences; the enhanced judicial capacity regarding offences and investigative mechanisms under the act; the mandatory three-year parliamentary review, which we are engaged in right now; and a sunset clause for the provisions respecting preventive detention and investigatory hearings and the like.

[Translation]

In addition to judicial and parliamentary oversight, the medias, NGOs and an engaged civil society also oversee the operation of the act and, therefore, promote the act's overall integrity and efficacy.

[English]

Madam Chair, today this committee has the advantage of examining this act, as you mentioned in your opening remarks, from the perspective that can only come with time. In undertaking this review, you will have the benefit of three years' experience of this legislation being in force, with the expertise and experience of

[Traduction]

Ainsi, notre loi antiterroriste contient des dispositions importantes qui permettront aux tribunaux d'ordonner la suppression de la propagande haineuse accessible au public et qui est affichée dans des systèmes informatiques, notamment sur un site Internet. De même, elle comporte des modifications au Code criminel pour créer une nouvelle infraction pour tout méfait commis contre un lieu de culte religieux ou un bien qui y est associé et qui serait motivé par des préjugés ou une haine fondée sur la religion, la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique.

Il y a en outre des modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne qui établissent clairement qu'il est interdit de se servir du téléphone, d'Internet ou d'autres outils de communication à des fins de diffusion de propos haineux ou discriminatoires. Cela est particulièrement important vu la possibilité qu'offre Internet d'étendre la diffusion des messages haineux à des millions de personnes.

Le onzième principe, le dernier, est le principe de surveillance.

[Français]

Il s'agit d'un principe particulièrement important, concrétisé par des mécanismes de surveillance dans la loi antiterroriste en vue d'assurer à la fois l'imputabilité parlementaire et publique. Je veux parler de quelques éléments.

[Traduction]

J'aimerais vous énumérer certains des principes de surveillance qui mériteraient d'être étoffés. Je veux parler de l'application de la Charte canadienne des droits et libertés; de l'application de normes internationales en matière de droits de la personne; des rapports annuels du ministre de la Justice et du solliciteur général au Parlement et des rapports analogues aux législatures provinciales; de l'autorisation ou du consentement requis du ministre de la Justice pour engager des poursuites dans les cas d'infractions liées au terrorisme; du renforcement du pouvoir judiciaire concernant certaines infractions et certains mécanismes d'enquête établis en vertu de la loi; de la soumission obligatoire de la loi à un examen parlementaire triennal — actuellement en cours — et d'une clause de temporisation pour les dispositions visant la détention préventive et les audiences d'investigation et autres.

[Français]

Outre le contrôle judiciaire et parlementaire, les médias, les ONG et une société civile engagée surveillent également l'application de la loi et en favorisent donc l'intégrité et l'efficacité globale.

[Traduction]

Madame la présidente, ce comité a l'avantage aujourd'hui d'examiner la loi, comme vous l'avez dit dans votre déclaration d'ouverture, en ayant une perspective qui ne vient qu'avec le temps. En effet, vous avez pour atout trois ans d'expérience en ce qui a trait à l'application de la loi, l'expertise et l'expérience de

those officials and academics — Canadian and international — whom you choose to call as witnesses, with the wisdom and guidance that have been provided by our courts, and with the experience of our diverse communities that make up the Canadian mosaic.

*[Translation]*

The importance of this legislation cannot be overstated. Canadians need to be reassured that their government has both done all we can to protect them against terrorist acts, without unnecessarily infringing on their individual rights and freedoms.

In effect, in developing a comprehensive anti-terrorism law, the challenge is not one of balancing the protection of national security with the protection of human rights but one of the re-conceptualizing human rights as including national security and vice versa.

The inquiry is not one of the freedoms that should be surrendered, but of the rights that should be secured. The two are inextricably linked.

*[English]*

Accordingly, the Government of Canada must have a principled approach to the protection of security and human rights, which we share with this committee as we have sought to build upon it in our discussions with our international partners and in our work with our provincial counterparts. To this end, I am pleased that an FPT working group on terrorism is being established to ensure a comprehensive, integrated and coordinated strategy to address terrorism.

Honourable senators, your valuable work initially on Bill C-36 and the recommendations that were forwarded by your Special Committee on Bill C-36, at the time, enhanced and strengthened the legislation that is before this review. Similarly, we are looking forward to the outcome of your deliberations in the months ahead and in particular to receiving your views on the provisions and on the operation of this legislation.

I am looking forward to hearing the submissions and the testimony of the witnesses who will be appearing before you. If invited, I would be pleased to appear before you again. I wish you every success as you begin this review and I welcome your questions and comments.

**The Chairman:** Minister Cotler, thank you for your thoughtful presentation today.

In emphasizing the issues that the minister has raised, it would be helpful if we could be as concise as possible. Due to the generosity of the minister, in staying longer, there will be a second round of questions.

fonctionnaires et d'universitaires — canadiens et étrangers — que vous pouvez appeler à témoigner, la sagesse et les conseils de nos tribunaux ainsi que l'expérience de nos diverses collectivités qui composent la mosaïque canadienne.

*[Français]*

L'importance de cette loi ne peut être assez soulignée. Les Canadiens et les Canadiennes veulent être certains que leur gouvernement a fait tout ce qu'il fallait pour les protéger contre des actes terroristes sans pour autant empiéter sur leurs droits et leurs libertés individuelles.

En fait, dans le libellé de lois antiterroristes exhaustives, la difficulté n'est pas de mettre en équilibre la protection de la sécurité nationale et de la protection des droits de la personne, mais de conceptualiser de nouveau les droits de la personne comme englobant la sécurité nationale, et la sécurité nationale comme englobant les droits de la personne.

Cette enquête ne vise pas les libertés qu'il faudrait abandonner, mais bien les droits qu'il faudrait garantir; ces deux éléments sont liés.

*[Traduction]*

En conséquence, le gouvernement du Canada doit adopter une approche, fondée sur des principes, pour protéger la sécurité et les droits de la personne, approche que nous partageons avec ce comité et que nous avons cherché à renforcer dans le cadre de nos discussions avec nos partenaires internationaux et avec nos homologues provinciaux et territoriaux. À ces fins, je suis content qu'un groupe de travail fédéral-provincial-territorial ait été mis sur pied pour mettre au point une stratégie exhaustive, intégrée et coordonnée de lutte contre le terrorisme.

Honorables sénateurs, votre travail précieux entourant le projet de loi C-36 et les recommandations transmises à l'époque par votre comité spécial sur ce projet de loi ont rehaussé et renforcé cette loi qui fait l'objet actuellement de cet examen. Par ailleurs, nous avons hâte de connaître vos conclusions dans les mois qui viennent, et notamment, d'obtenir votre opinion sur les dispositions et l'application de la loi.

Je serai heureux de prendre connaissance des témoignages des personnes qui comparaitront devant vous. Si je suis invité, soyez assurés que je me présenterai avec joie. Je vous souhaite beaucoup de succès dans le cadre de cet examen de la loi. Je suis prêt à répondre à vos questions et à accueillir vos commentaires.

**La présidente :** Monsieur le ministre, merci de votre exposé réfléchi.

Je demanderais à tous d'être le plus concis possible dans leurs interventions. Le ministre a généreusement accepté de rester plus longtemps; nous aurons donc du temps pour une deuxième série de questions.



**Senator Andreychuk:** Minister Cotler, thank you for coming here today and laying out the principles as you see them. They will be a good guideline for us to use with other witnesses. I am looking forward to reviewing all of the principles that you have placed before us.

Depending on where we are and the fact situation, I believe that the tensions and balance of protecting society from terrorism and infringing on other civil liberties is a very real one. That is an issue that the public is preoccupied with and rightly so.

The legal slack that society normally allows government in infringing on civil rights during wartime cannot be applied to the war on terrorism, because it will not have an end as, for instance, the Second World War. I am paraphrasing the words of Supreme Court Justice Ian Binnie when he addressed the meeting of the Canadian section of the International Commission of Jurists. He also said that no one believes that the war on terrorism is an episode; it will be with us all our lives and the justice system must get back to reality. He stated further that while most would agree that terrorism is the greatest danger to human rights and the rule of law, society cannot ignore the individuals who may be wrongly caught up in mistakes made by the government or in intelligence miscalculations in security systems. Mr. Justice Binnie said that there is an uneasy balance between society's interest and the human rights aspects of the case, and there is an extreme difficulty in adapting our normal judicial processes to working out the rights and wrongs of that kind of conflict.

Mr. Justice Binnie further stated that the rule of law generally punishes people for what they do, not what they think, but those attempting to prevent terrorism try to get inside the heads of those who may be plotting such activities and by doing so push beyond what traditionally have been the limits of criminal responsibility.

I would like your opinion as to whether Mr. Justice Binnie is correct when he further states that since September 11, 2001, the notion that a judiciary would be willing to trust elected officials to satisfy themselves about the integrity of the security system is pretty wide. In other words, only the executive is being given credit to fight the war on terrorism. As a result, it is increasingly important, first, that we not prejudice any segment of our society; and, second, that there is some oversight. If I understand Mr. Justice Binnie, judicial oversight has also weakened because of terrorism.

**Mr. Cotler:** I subscribe without equivocation to everything that Mr. Justice Binnie said. Perhaps he expressed more eloquently that which I sought to express in my remarks,

**Le sénateur Andreychuk :** Monsieur le ministre, merci d'être ici aujourd'hui et de nous avoir présenté ces principes et votre perception de ceux-ci. Ces principes nous seront utiles pour guider nos discussions avec d'autres témoins. J'ai hâte de les examiner plus attentivement.

Selon notre situation et les circonstances, je pense que la tension associée au besoin de protéger la société du terrorisme tout en évitant la transgression de libertés civiles est un véritable point névralgique. Le public s'inquiète de ces enjeux, et avec raison.

La marge de manœuvre juridique qu'alloue habituellement la société au gouvernement en ce qui a trait à la limitation des droits civils en temps de guerre ne peut pas s'appliquer au contexte de la guerre au terrorisme car celle-ci ne prendra jamais fin, contrairement à la Deuxième Guerre mondiale. J'ai paraphrasé les propos qu'a tenus le juge Ian Binnie de la Cour suprême lorsqu'il s'est adressé à la section canadienne de la Commission internationale des juristes. Il a également dit que tous sont d'avis pour dire que la guerre au terrorisme n'est pas une mesure temporaire; au contraire, elle est maintenant une réalité permanente, et le système judiciaire doit en tenir compte. Il a également déclaré que même si la plupart des gens estiment que le terrorisme constitue la plus grande menace pour les droits de la personne et la primauté du droit, la société ne peut pas ignorer ces personnes qui pourraient être accusées à tort en raison d'erreurs commises par le gouvernement ou d'erreurs des services de renseignements dans les systèmes de sécurité. Le juge Binnie a indiqué qu'il y avait un équilibre précaire entre la protection des intérêts d'une société et la protection des droits de la personne et qu'il est extrêmement difficile d'adapter nos procédures judiciaires habituelles de façon à pouvoir déceler le vrai du faux dans ce genre de conflits.

Le juge Binnie a ajouté que, en vertu de la primauté du droit, les gens sont généralement punis pour ce qu'ils commettent et non pour ce qu'ils pensent, mais ceux qui cherchent à prévenir le terrorisme essaient de deviner les pensées des terroristes et, ce faisant, dépassent ce qui était depuis toujours les limites de la responsabilité pénale.

Je voudrais savoir si vous pensez que le juge Binnie avait raison lorsqu'il a signalé que, depuis le 11 septembre 2001, la notion est assez répandue selon laquelle le pouvoir judiciaire serait disposé à faire confiance aux élus pour assurer de l'intégrité du système de sécurité. Autrement dit, seul le pouvoir exécutif reçoit le crédit de la lutte contre le terrorisme. Par conséquent, il est de plus en plus important premièrement que nous n'établissions pas une distinction à l'égard d'une partie de notre société et deuxièmement qu'il y ait une forme de surveillance. Si je comprends bien les propos du juge Binnie, la surveillance judiciaire s'est également affaiblie à cause du terrorisme.

**Mr. Cotler :** Je souscris d'emblée à tous ces propos du juge Binnie. Il a peut-être énoncé avec plus d'éloquence ce que je cherchais à décrire dans ma déclaration préliminaire,

particularly in my opening approach to the relationship between security and rights. It is a proper characterization that a certain tension has organized itself around the concept of this relationship.

My approach, and it is very much the approach of Mr. Justice Binnie, is that there need not and should not be any contradiction between the protection of the security and the protection of human rights. We ought to look at the relationship in a twofold human rights perspective.

As Mr. Justice Binnie says, since terrorism constitutes an assault on human rights, then counterterrorism law can be seen as the protection of human rights. At the same time, in the course of the enforcement and application of that anti-terrorism law, we must always respect the rule of law and never permit minorities to be singled out for discriminatory treatment, nor should we pressure people for what they think rather than for what they do, to use his words. I subscribe to those remarks and others that have been made.

In conclusion, I agree about the importance with respect to oversight of the role of the judiciary. In my remarks I alluded on a number of occasions to principles enunciated by the Supreme Court, be it “contextuality,” proportionality or the minority rights principle, all of which are intended to create a situation where the whole approach to terrorism should be conceptualized and configured in terms of the rule of law.

One thing that worries me — and this is where we slide into a stereotypical approach to analysis — is where we have a situation that those who purport to protect national security or speak in favour of the anti-terrorism law are sometimes said to be anti-civil libertarian, whereas those who speak in favour of civil liberties and are critical of the anti-terrorism law are sometimes said to be anti-national security. There are good civil libertarians on both sides of the issue. There are people who care about national security on both sides of the issue. I am worried about a zero-sum analysis of national security versus civil liberties.

I take Justice Binnie’s approach to be one that seems to suggest that what we need is both the protection of security against an assault from terrorism and the protection of human rights in the course of enforcing and applying our anti-terrorism law. He expressed it more eloquently than I could, and I subscribe fully to all his remarks.

**Senator Andreychuk:** To clarify, I do not think that either Justice Binnie or I were going into the proportionality between rights and the need to protect from terrorism. You had pointed that out, and I was going to look at it. What I was asking about is that normally citizens can rely on the rule of law, as we know it and as we have honed it within our national law and within some of our international treaties, to protect us. The balance had been struck correctly. From what I understand now, the courts are struggling with the same issue as citizens: How much of the

particulièrement à propos des rapports entre la sécurité et les droits. On peut dire à juste titre que le principe de tels rapports a suscité une certaine tension.

Selon ma théorie, qui ressemble énormément à celle du juge Binnie, il ne devrait pas y avoir de contradiction entre la protection de la sécurité et celle des droits de la personne. Nous devrions envisager ce rapport dans une perspective des droits de la personne en deux volets.

Selon le juge Binnie, le terrorisme constituant une atteinte aux droits de la personne, la Loi antiterroriste peut donc être considérée comme un moyen de protéger les droits de la personne. Parallèlement, dans l’application de la Loi antiterroriste, nous devons toujours respecter la primauté du droit et ne jamais permettre que les membres d’une minorité fassent l’objet d’un traitement discriminatoire ou que des gens subissent des pressions pour ce qu’ils pensent plutôt que pour ce qu’ils commettent, si je peux me permettre d’employer ses termes. Je souscris à ces propos et aux autres.

En conclusion, je conviens de l’importance de la surveillance du rôle du judiciaire. Dans mes observations, j’ai fait allusion plusieurs fois aux principes énoncés par la Cour suprême, qu’il s’agisse du principe contextuel, de celui de la proportionnalité ou de celui des droits des minorités, qui visent tous à créer une situation où les concepts et les modalités de l’approche du terrorisme devraient être établis en fonction de la primauté du droit.

Ce qui me préoccupe notamment — et nous tombons alors dans une analyse stéréotypée —, c’est que nous nous retrouvons dans une situation où ceux qui sont censés protéger la sécurité nationale ou défendre la Loi antiterroriste sont parfois qualifiés de libertaires s’opposant aux libertés civiles, alors que ceux qui militent en faveur des libertés civiles et critiquent la Loi antiterroriste sont parfois considérés comme des opposants à la sécurité nationale. Il y a des défenseurs des libertés civiles des deux côtés. Il y a des personnes qui se préoccupent de la sécurité nationale dans les deux camps. Je crains qu’on fasse ainsi une analyse réductrice et inutile de la sécurité nationale et des libertés civiles.

D’après moi, le juge Binnie semble indiquer que nous avons besoin à la fois de la sécurité pour nous protéger contre le terrorisme et des droits de la personne pour appliquer la Loi antiterroriste. Il l’a exprimé plus éloquentement que moi, et je souscris entièrement à tous ses propos.

**Le sénateur Andreychuk :** Je voudrais apporter une précision. Je ne crois pas que ni le juge Binnie ni moi ne parlions de proportionnalité entre les droits et la nécessité de se protéger contre le terrorisme. Vous l’avez signalé, et j’allais l’aborder. Je parlais du fait que, en règle générale, les citoyens, pour se protéger, peuvent compter sur la primauté du droit, telle que nous la connaissons et que nous l’avons intégrée à notre loi nationale et à certains de nos traités internationaux. Nous sommes parvenus à un équilibre pertinent. D’après ce que je peux comprendre, les

balance needs to be moved toward terrorism, and what intrusions into our other rights are fair in a time when we are dealing with terrorism?

The question is that even the courts may be more lenient or in a struggle to define a correct balance. Consequently, is there not some need for other oversights so that citizens are not just relying on the courts, because the struggle involves the courts? Should there not be continuing valuable oversight from parliamentarians — more than there has been?

When I mentioned the proportionality principle, along with the contextual principle, and the minorities rights principle, it was only to underpin Justice Binnie's remarks that the courts have not only played and continue to play an important oversight role, but they have articulated principles in respect of which the balance between security and rights can be properly configured and applied. The proportionality principle is one that was developed outside the framework of anti-terrorism law, but it is appropriately applicable to anti-terrorism law. In other words, is the remedy that we choose in anti-terrorism law — in one form or another in regard to the facts and circumstance of a particular case — proportionate to the objectives sought to be secured? The proportionality principle is a means of trying to get the balance right.

It is true that civil liberties scholars and human rights watches said that the balance with regard to security and rights may need to be reconfigured in an age of terrorism but never lose sight of the importance, at all times, of protecting the rule of law? Here I get to your point about Parliament. It is not enough to leave the matter to the courts. The courts are an important bulwark with respect to the protection of the rule of law and enunciated principles. They give us framework for that protection, but Parliament has a crucial, ongoing, oversight role with respect to holding the executive accountable and to holding the operations and applications of the anti-terrorism law to conformity with the rule of law. Yes, there is an important oversight role for Parliament. We are indeed engaged in that role right now by reason of this review three years after the adoption of the act.

I have to say — and here I admit this is self-serving as a Canadian — but when I did look at the comparative approach to the enactment of anti-terrorism law in other countries, I did not find the kind of parliamentary oversight that both the House and the Senate gave in the wake of the enactment of Bill C-36 and the mandatory review requirement included in the legislation itself in section 145. This speaks well of us in terms of appreciating the commitment and the necessity of parliamentary oversight in this regard.

**Senator Andreychuk:** The question I wanted answered is in regard to the deference the court seemed to be paying in the executive arm and its discretion. Is it different from what we had before? I will leave that for the second round.

tribunaux sont aux prises avec les mêmes difficultés que les citoyens : dans quelle mesure doit-on modifier cet équilibre en fonction du terrorisme et quels sont les empiètements sur les autres droits qui sont équitables dans la lutte contre le terrorisme?

Les tribunaux peuvent même être plus tolérants ou éprouver des difficultés à définir l'équilibre pertinent. Par conséquent, n'est-il pas nécessaire d'avoir d'autres mécanismes de surveillance afin que les citoyens ne comptent pas uniquement sur les tribunaux, parce que ceux-ci sont aux prises avec ces problèmes? Ne devrait-on pas confier aux parlementaires un rôle utile de surveillance permanente, qui serait supérieur à ce qui existe?

J'ai parlé du principe de la proportionnalité, du principe conceptuel et du principe des droits des minorités uniquement pour souligner les propos du juge Binnie, selon lesquels les tribunaux non seulement ont joué et jouent encore un rôle de surveillance important, mais ils ont aussi établi les principes permettant de mettre en œuvre l'équilibre entre la sécurité et les droits. Le principe de la proportionnalité a été formulé à l'extérieur du cadre de la Loi antiterroriste, mais il peut s'appliquer correctement à celle-ci. Autrement dit, le recours que nous avons intégré à la Loi antiterroriste — compte tenu des faits et circonstances propre à chaque affaire — est-il proportionnel aux objectifs visés? Le principe de la proportionnalité est un moyen de parvenir à un juste équilibre.

Il est vrai que les spécialistes des libertés civiles et les mouvements de défense des droits de la personne ont affirmé qu'il faudrait peut-être, à l'ère du terrorisme, modifier les modalités de l'équilibre entre la sécurité et les droits, mais qu'il ne faut jamais négliger l'importance de toujours protéger la primauté du droit, n'est-ce pas? Et j'arrive à votre point au sujet du Parlement. Il ne suffit pas de laisser aux tribunaux le soin de trancher la question. Les tribunaux sont un rempart important pour protéger la primauté du droit et des principes établis. Ils déterminent le cadre de cette protection, mais le Parlement doit jouer un rôle de surveillance crucial et permanent en demandant des comptes au pouvoir exécutif et en vérifiant si l'application de la Loi antiterroriste est conforme à la primauté du droit. Le Parlement doit effectivement jouer un rôle de surveillance important. Nous nous en acquittons maintenant, avec cet examen devant être exécuté trois ans après l'adoption de la loi.

Je dois ajouter ceci — et j'admets que c'est flatteur pour les Canadiens : en comparant notre solution à la façon dont les lois antiterroristes sont adoptées dans d'autres pays, je n'ai nullement trouvé le genre de surveillance parlementaire que la Chambre des communes et le Sénat ont obtenu à la suite de l'adoption du projet de loi C-36, ni le genre d'examen obligatoire comme celui de l'article 145. Cela en dit long sur notre détermination et sur la nécessité de la surveillance parlementaire.

**Le sénateur Andreychuk :** Je veux que vous répondiez à la question sur le respect que les tribunaux semblent accorder à l'exécutif et à ses pouvoirs discrétionnaires. Est-ce différent de ce que nous avions auparavant? J'y reviendrai au cours de la deuxième série de questions.



**The Chairman:** Minister Cotler, you will remember that our special committee had a recommendation on an oversight before, which did not quite make it that round. We will see what happens this time around.

**Senator Jaffer:** It is a pleasure to have you here. In your other life, you were a human rights lawyer. We know you have defended in many countries and are going to other countries to promote a training of judges in the justice system. I want to commend you on your effort to open this dialogue toward improving legislation. I have appreciated your openness to this.

I have a number of short questions of you. My first question is on security certificates. I do not like them, but I think we are stuck with them for a little while. The challenge with the certificates is the suppression of information such that the accused is denied the basic right to information, including the right to know the nature of adverse evidence, the right to access the evidence collected against him or her, and the right to confront witness testimony and to be able to rebut adverse evidence.

You heard what Justice Hugeson has said and what retired Superior Court Judge Roger Salhany has said. Both have said that they do not have training; they are used to an adversarial system. We work in an adversarial system. With that in mind, minister, I would like you to consider having legal advocates as in England, so somebody can work with the judge, solely representing the accused.

The second thing I would ask is that besides the special advocates, there be an annual reporting of how many certificates have been issued. At the moment, what is happening is what you have fought all your life — as in South Africa — there were secret trials. People of minority groups like mine feel discriminated against.

When you were speaking on minority rights, you had recommended a discrimination clause in the act, and I would like your opinion as to whether you would recommend that there be one. You had said before that you were recommending a non-discrimination principle prohibiting the arrest, investigation, detention and imprisonment of any person on grounds of race, religion, ethnic origin, et cetera. I would like your comments.

**Mr. Cotler:** Let me go first to the issue of security certificates. I am not unmindful, upon reviewing what I had written on issues of anti-terrorism law and policy, that I had not written about the security certificates. I wrote about the Attorney General's certificate, which is confused by some with the security certificates. They are different remedies and applications. One reason I did not write about it was because in reviewing the anti-terrorism law, Bill C-36, at the time and since, the security certificate had predated the anti-terrorism law. It had been inserted into the Immigration Refugee Protection Act in 1991,

**La présidente :** Monsieur le ministre, vous vous appellerez que notre comité spécial a déjà été saisi d'une recommandation sur la surveillance, ce qui n'a pas pu être traité pendant cette série de question. Nous verrons ce qui arrivera maintenant.

**Le sénateur Jaffer :** C'est avec plaisir que nous vous accueillons parmi nous. Dans votre autre carrière, vous étiez un avocat spécialiste des droits de la personne. Nous savons que vous avez plaidé dans de nombreux pays et que vous vous rendez à l'étranger pour promouvoir la formation des juges dans le système juridique. Je veux vous féliciter des efforts que vous avez déployés pour favoriser le dialogue en vue d'améliorer la mesure législative. J'ai bien aimé votre ouverture d'esprit à cet égard.

J'ai plusieurs brèves questions à vous poser. La première porte sur les certificats de sécurité. Ils me déplaisent, mais je pense que nous devons les subir pendant quelques temps encore. Le problème concernant ces certificats, c'est la non-divulgence de l'information à l'accusé, qui est ainsi privé de son droit fondamental de prendre connaissance de la preuve, y compris celle retenue contre lui, ainsi que de son droit de confronter les témoins et de pouvoir réfuter l'accusation.

Vous avez entendu les propos du juge Hugeson et ceux de M. Roger Salhany, juge à la retraite de la Cour supérieure. Les deux ont signalé ne pas avoir la formation nécessaire. Ils sont habitués à un système judiciaire accusatoire. C'est le système que nous utilisons. Compte tenu de cela, monsieur le ministre, j'aimerais premièrement que vous envisagiez d'adjoindre au juge un avocat spécial, comme c'est le cas en Angleterre, pour uniquement représenter l'accusé.

Deuxièmement, je vous demanderais également d'exiger un rapport annuel sur le nombre de certificats délivrés. Pour l'instant, nous sommes aux prises avec ce que vous avez combattu toute votre vie, notamment en Afrique du Sud : la tenue de procès secrets. Les membres appartenant à une minorité comme la mienne ont l'impression de faire l'objet de discrimination.

Lorsque vous avez abordé les droits des minorités, vous avez recommandé d'intégrer à la loi une disposition sur la discrimination, et j'aimerais savoir si vous le préconisez dans le présent cas. Vous avez déjà signalé que vous recommandiez l'adoption d'un principe de non-discrimination interdisant qu'une personne soit appréhendée, qu'elle soit sous enquête et qu'elle soit détenue pour des motifs tels que la race, la religion, l'origine ethnique, et cetera. J'aimerais avoir votre opinion à cet égard.

**M. Cotler :** Vous me permettrez de répondre d'abord à la question sur les certificats de sécurité. Lorsque je relis ce que j'ai écrit sur la loi et la politique antiterroristes, je suis parfaitement conscient que je n'ai pas abordé la question des certificats de sécurité. J'ai traité du certificat du procureur général, ce que certains confondent avec les certificats de sécurité. Il existe différents recours et demandes. Je n'ai pas abordé les certificats de sécurité notamment parce que, lors de l'examen de la Loi antiterroriste, c'est-à-dire le projet de loi C-36, et depuis son adoption, nous nous sommes rendu compte que ces certificats

and it had been used for reasons other than just acts of terror. Clearly, it has become part of the legal culture in relation to the anti-terrorism law and policy.

Let me address it in its particulars as you mentioned — the question of having a friend of the court or *amicus curiae* take part in camera sessions.

As I said, I did not write about this issue, but I thought about it. I had a disposition toward that view, but then I read the judgments on this matter by the Supreme Court, and I will share with you the appreciation that I took from them, which may assist you in your deliberations and any recommendation you might wish to make.

In 1992, the Supreme Court examined the issue of *in camera* ex parte proceedings in the Chiarelli case. They ruled that this process does not breach the principles of fundamental justice and that it was not necessary that individuals be given details of intelligence investigative techniques or sources used to acquire the information upon which the two ministers would rely in issuing the certificate.

In response to that, some people thought that, given the *in camera* character of the hearing, the Federal Court should appoint an *amicus curiae*, arguing that it was necessary for the purposes of having a right to a fair hearing. The court rejected such a request in the Harkat and Mahjoub cases in part on the basis that the summaries prepared by the judge are adequate means to inform the individual of the case against him, and because having certificates reviewed by an independent judiciary is also important in ensuring fundamental justice.

In the *Charkaoui* case in 2003, the Federal Court concluded that it would not be advisable to adopt an *amicus curiae* mechanism. The court reasoned that the adversarial element afforded by such procedure might be rather artificial and would make the process of approving applications unduly complex. Further, the court indicated that a judge is capable of giving adequate consideration to all relevant aspects of an application without the assistance of an adversarial procedure.

These have been an abbreviation of the court's response to your question, which I have also thought about. I went to the jurisprudence and have distilled for you what I found in the jurisprudence. It is something that this committee can look into. You may find that to be an appropriate mechanism with respect to ensuring the accused the right to a fair trial.

In the matter of a discriminatory clause, I did recommend it at the time and, as I always say, I do not usually change my principles because I have gone somewhere else — from law professor to MP to minister. I would recommend it again, not because there has been a pattern or practice of abuses that warrant it, but for further certainty and not so as to restrict the generalities of the foregoing. That was what prompted me at the time to suggest an anti-discrimination clause, though there was in

ont été mis en œuvre avant cette loi. Ils ont été intégrés à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés de 1991, et ils servaient à d'autres fins qu'uniquement les actes terroristes. De toute évidence, ils sont devenus une partie intégrante de la culture juridique en ce qui concerne la loi et la politique antiterroristes.

Vous me permettez d'apporter des précisions sur ce que vous avez proposé, soit l'intervenant désintéressé ou l'*amicus curiae* qui participerait à des audiences à huis clos.

Je le répète, je n'ai rien rédigé sur cette question, mais j'y ai songé. J'étais en faveur de cette proposition avant de lire les jugements rendus à cet égard par la Cour suprême, et je vous ferai part de ce que j'ai retenu de leurs décisions, ce qui pourra vous aider dans vos travaux et vos recommandations éventuelles.

En 1992, la Cour suprême s'est penchée sur la question de l'instance *ex parte* à huis clos dans l'affaire Chiarelli. Les juges ont décidé que cette instance ne dérogeait pas aux principes de justice fondamentale et qu'il n'était pas nécessaire que l'accusé soit au courant des détails sur les techniques d'enquête des services du renseignement ou sur les sources utilisées pour obtenir l'information nécessaire aux deux ministres pour délivrer un certificat.

À la suite de cette décision, certains ont pensé que, étant donné le huis clos de l'audience, la Cour fédérale devrait désigner un *amicus curiae*. Ils ont fait valoir que cela était nécessaire pour garantir le droit à un procès équitable. Le tribunal a rejeté une telle demande dans les affaires Harkat et Mahjoub, en se fondant partiellement sur le fait que le sommaire préparé par le juge permet d'informer correctement l'accusé des preuves retenues contre lui et sur le fait que l'examen des certificats par un pouvoir judiciaire indépendant est également essentiel pour garantir la justice fondamentale.

Dans l'affaire *Charkaoui* en 2003, la Cour fédérale a conclu qu'il ne serait pas souhaitable d'adopter le principe de l'*amicus curiae*. Le tribunal a fait valoir que le processus accusatoire découlant de ce principe pourrait être plutôt artificiel et compliquerait indûment l'approbation des demandes. En outre, il a ajouté qu'un juge est capable d'examiner correctement tous les aspects pertinents d'une demande sans avoir recours à la procédure accusatoire.

Voilà en bref la réponse à votre question selon les tribunaux, et j'ai réfléchi à tout cela également. J'ai parcouru la jurisprudence et je vous fait part de mes constatations, que votre comité pourra examiner. Vous trouverez peut-être qu'il s'agit d'un mécanisme pertinent pour garantir le droit de l'accusé à un procès équitable.

En ce qui concerne la disposition sur la discrimination, je l'ai recommandée à l'époque et, comme je le répète toujours, je n'ai habituellement pas dérogé à mes principes au fil de ma carrière, où j'ai été tour à tour professeur de droit, député et ministre. Je la recommanderais encore, non pas parce qu'il s'est produit de nombreux abus qui la justifient mais parce qu'il faut apporter une plus grande clarté et non pas restreindre la généralité. C'est ce qui m'a incité à proposer, à l'époque, une disposition contre la

another context an interpretative anti-discrimination provision that was put in with respect to the definition of “terrorist activity” and the motivational elements in relation to that.

Senator, if you wish to revisit a suggestion that I have made, I have not changed in my recommendation.

**Senator Jaffer:** Minister, I commend you on the round tables you have held with the community since you have become minister; however, they were not taking place previous to your becoming minister. I am sure it is not news to you that the community, especially the Muslim community, feels very much under the threat of being arrested.

My colleague Senator Andreychuk was talking about oversight. One thing that I would ask you to look at is instituting an oversight officer, meaning a parliamentary officer that would look at the Security Intelligence Review Committee, the Canadian Security Intelligence Service, the RCMP, and the Integrated National Security Enforcement Teams. There would then be a comfort level to the minority communities that there is somebody overseeing these processes.

**Mr. Cotler:** Since I have become Minister of Justice and Attorney General, I have made a point to meet with ethnocultural and religious groups across this country and sought to include such visits in the context of other visits that I might be making to a particular province or region.

As well, since I have become Minister of Justice and also before, the Department of Justice has maintained ongoing consultations, though perhaps not as regularly as one might wish. In that regard, on November 29, 2004, officials from my department and the Department of Public Safety and Emergency Preparedness held a one-day consultation with some 22 representatives of religious and ethnocultural groups, and I participated in that deliberation. As well, a meeting was held with groups outside that particular officially designated consultation.

As you know, and I need not elaborate upon it, we have established a cross-cultural round table on national security for purposes of securing feedback from the representatives on that cross-cultural round table, so we can better appreciate how the application of the law is being received and how it is seen as impacting upon visible minorities in this country — in particular, the Muslim community, who have been concerned that they are singled out at various places, be it cross border or information gathering.

I am aware of the concerns. We need to develop a number of initiatives for purposes of addressing those concerns: one, regular consultations with religious and ethnocultural groups; two, the cross-cultural round table on national security, both of which are in place; three, training for our law enforcement officials with respect to the whole matter of the interdiction of singling out visible minorities for differential and discriminatory treatment; and any other initiatives that you might come up with, be it in the form of a parliamentary officer or otherwise to address such concerns.

discrimination mais, même s'il y avait, dans un autre contexte, une disposition interprétative analogue qui avait été ajoutée à la définition d'« activités terroristes » et aux motifs à cet égard.

Sénateur, si vous voulez relire ce que j'ai proposé, vous verrez que je n'ai rien changé à ma recommandation.

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur le ministre, je vous ai félicité pour les tables rondes que vous avez tenues dans la collectivité depuis que vous avez été nommé ministre. Celles-ci n'avaient pas lieu auparavant. Je suis certain que vous savez que les différentes communautés, particulièrement la communauté musulmane, ressentent beaucoup la menace des arrestations.

Ma collègue, le sénateur Andreychuk, a parlé de la surveillance. Je vous demanderais d'envisager la création d'un poste d'agent de surveillance parlementaire, qui observerait les activités du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, du Service canadien du renseignement de sécurité, de la GRC et des équipes intégrées de la sécurité nationale. Cela rassurerait les membres des groupes minoritaires de savoir que quelqu'un exerce une telle surveillance.

**M. Cotler :** Depuis que je suis ministre de la Justice et procureur général, je me suis fait un devoir de rencontrer les groupes ethnoculturels et religieux du pays. J'ai essayé d'intégrer ces rencontres à mes visites dans les provinces ou les régions.

En outre, depuis ma nomination à titre de ministre de la Justice et avant celle-ci, le ministère tenait des consultations qui n'avaient peut-être pas lieu à la fréquence qu'on pourrait souhaiter. Le 29 novembre 2004, des fonctionnaires de mon ministère et de celui de la Sécurité publique et de la Protection civile ont participé à une séance de consultation d'une journée avec 22 représentants de groupes religieux et ethnoculturels, séance à laquelle j'ai assisté. De plus, nous avons rencontré les groupes à l'extérieur du cadre de cette séance officielle particulière.

Vous n'êtes pas sans savoir — et je n'ai pas besoin d'insister là-dessus — que nous avons créé une table ronde interculturelle sur la sécurité nationale pour obtenir les observations des participants afin de mieux comprendre comment l'application de la loi est accueillie et comment elle exerce une influence sur les minorités visibles du pays — particulièrement la communauté musulmane, dont les membres craignent de faire l'objet d'un traitement discriminatoire, notamment lors de la collecte d'information ou à la frontière.

Je suis au courant de leurs craintes. Nous devons mettre en oeuvre plusieurs initiatives afin de donner suite à ces préoccupations. Premièrement, il faut consulter régulièrement les groupes religieux et ethnoculturels. Deuxièmement, il faut créer une table ronde interculturelle sur la sécurité nationale. Ces deux initiatives sont déjà mises en oeuvre. Troisièmement, il faut former les responsables de l'application de la loi sur toute la question de l'interdiction du traitement différent et discriminatoire des minorités visibles. Enfin, il faudrait examiner toute autre initiative que vous pourriez proposer pour prendre en compte ces préoccupations, qu'il s'agisse d'un agent relevant du Parlement ou de toute autre solution.



**Senator Lynch-Staunton:** Thank you, minister, for your thoughtful and learned presentation on the principles that guide you and, in turn, make us reflect.

I was struck by the fact that you only made passing reference to Bill C-36, without pinpointing features in it that are essential in the war against terrorism. Your colleague, the Deputy Prime Minister, was maybe a little more forceful in her support of Bill C-36, but she did not pinpoint in her formal presentation any aspects of it that are essential.

In studying the application of the act over the last three years, very little of it has been used — certainly the more contentious features of it that were focused on by the committee set up to do a pre-study and the committee that studied the bill itself before passage. The minister last week pointed out that our fears on those were not founded, which is reassuring. Other than creating a list of entities and all that that implies, I have not found anything controversial or contentious in the act, which has been scarcely used, if at all. What has been preoccupying us now, with you and your colleague who appeared before us last week, is the use or misuse of security certificates, which come under the Immigration Act.

I hope that we will have someone from the Department of Citizenship and Immigration come to tell us more exactly why security certificates are being used the way they are.

Can you convince us that Bill C-36 is so essential that it must be continued in total? If so, what in particular in Bill C-36 is essential in the government's policy to collaborate with other governments to fight terrorism?

**Mr. Cotler:** You are correct that I did not go into the specifics of the anti-terrorism law, because I thought it more important in my opening presentation to share with you the principles that underpin both the specifics of this law and the raison d'être of the law as a whole. I hoped to address in that initial presentation, in the contextual principle, the importance of appreciating the threat environment that gives rise both to the need and to the continuing raison d'être for an anti-terrorism law and policy, the importance of always bearing in mind the relationship between security and rights from that two-pronged human rights perspective.

There were some specifics tucked away in what I was saying that may not have been fully appreciated. For example, I referred to the fact Bill C-36 is the domestic implementation of 12 issue-specific anti-terrorism international law treaties. That comports fully one half of the definitions of "terrorist activity" under the anti-terrorism law. I made reference to that because that is often ignored.

People sometimes have a sense that the anti-terrorism law was somehow enacted out of whole cloth or in a vacuum. It was not only a response at the time to the fallout from 9/11. I wrote for the need for an anti-terrorism law while an academic, and it was published long before the question of 9/11 ever came into being.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Merci, monsieur le ministre, de votre exposé éclairé et approfondi sur les principes qui vous guident et qui nous portent à la réflexion.

J'ai été étonné que vous ayez uniquement fait allusion au projet de loi C-36 sans en faire ressortir les caractéristiques qui sont essentielles à la lutte contre le terrorisme. Votre collègue, la vice-première ministre, a peut-être appuyé avec un plus de vigueur le projet de loi C-36, sans toutefois souligner, dans son exposé, les aspects essentiels de cette mesure législative.

On a fait peu de cas des résultats de l'étude sur l'application de la loi au cours des trois dernières années — certainement en ce qui concerne les aspects les plus litigieux qu'avaient fait ressortir le comité créé pour exécuter l'étude préalable et le comité qui s'est penché sur le projet de loi avant son adoption. La semaine dernière, le ministre a signalé que nos craintes n'étaient pas fondées, ce qui est rassurant. Sauf pour l'établissement d'une liste d'entités et tout ce qui en découle, je n'ai rien trouvé de controversé ou de litigieux dans la mesure législative, à laquelle on a eu peu ou pas recours. Ce qui nous préoccupe par rapport à votre témoignage et à celui de votre collègue qui a comparu la semaine dernière, c'est l'emploi ou l'utilisation abusive des certificats de sécurité dans le cadre de la Loi sur l'immigration.

J'espère qu'un représentant du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration comparaitra devant nous pour nous préciser davantage les raisons pour lesquelles les certificats de sécurité sont ainsi utilisés.

Pouvez-vous nous convaincre que le projet de loi C-36 est si essentiel qu'il faut en poursuivre l'application dans sa totalité? Le cas échéant, quels sont les éléments de la mesure législative qui sont essentiels à la mise en œuvre de la politique gouvernementale visant à collaborer avec les autres gouvernements pour lutter contre le terrorisme?

**M. Cotler :** Vous avez raison, je n'ai pas abordé les détails précis de la Loi antiterroriste. Je croyais qu'il était plus important de vous faire part, dans ma déclaration préliminaire, des principes qui étayent les détails précis de cette loi et sa raison d'être. En abordant le principe contextuel, je voulais expliquer qu'il est important de comprendre le contexte de la menace à l'origine de la nécessité et de la raison d'être de la politique et de la loi antiterroristes, et qu'il est important de ne pas oublier les rapports entre la sécurité et les droits dans une perspective des droits de la personne en deux volets.

Mes propos comportaient peut-être des éléments qui n'ont peut-être pas été bien compris. Par exemple, j'ai souligné que le projet de loi C-36 permet de mettre en œuvre au Canada 12 conventions internationales portant sur la lutte contre le terrorisme. On y retrouve une bonne moitié des définitions d'« activité terroriste » de la Loi antiterroriste. J'y ai fait allusion parce que c'est un aspect souvent négligé.

Les gens ont parfois l'impression que la Loi antiterroriste a été inventée de toutes pièces. Elle ne constitue pas uniquement une réaction aux événements du 11 septembre. Déjà à l'université, j'ai écrit un article sur la nécessité d'une telle loi, et il a été publié bien avant les événements du 11 septembre.

In terms of our own appreciation, the Department of Justice — and this may be fortuitous — was engaged at the time in developing our domestic response to our international anti-terrorism obligations. When 9/11 occurred, that work was already largely in place and then found expression in the actual legislation itself — not only the domestic implementation of the 12 anti-terrorism treaties but also the domestic implementation of UN Security Council mandates with respect to what we had to include in our anti-terrorism legislation by the nature of the acts that needed to be criminalized. To refer to some specifics in that regard — and that is when I was referring to the international criminal justice model — look at the 12 international conventions that address specific terrorist acts that Canada both signed and ratified.

The treaties oblige Canada to do a variety of things such as severely punish, prosecute or extradite those who commit acts of aviation sabotage and protects against hostage taking. I can go on and on. You will find reference as well to create a regime of universal jurisdiction over the unlawful and intentional use of explosives and other lethal devices into or against various defined public places with the intent to kill or cause serious bodily injury or with the intent to cause extensive destruction of a public place, to prevent and counteract financing of terrorists by holding those engaging in such acts criminally, civilly or administratively liable. This comes from the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, just as I referred earlier to the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing. I can go on and on in that regard.

There are specific mandates that we were asked by the UN Security Council to incorporate and enact by way of Bill C-36. We have done that namely to criminalize the wilful provision or collection of funds to be used to carry out terrorist acts; to prohibit making available funds or financial or other related services for those purposes; to refrain from providing any form of support to entities or persons involved in terrorist acts; to take necessary steps to prevent the commission of terrorist acts; and to establish terrorist acts as serious criminal offences in domestic law and reflect the seriousness of such acts in the sentences served by offenders; and to implement administrative and operational measures to increase the capacity to prevent and suppress terrorist acts at home and internationally.

Therefore, in response to this UN Security Council mandate — and I only excerpted from some of those mandates — you then have specific offences. The bill establishes a series of new criminal offences, the most important of which relate to the financing of terrorism, and it also incorporates both a definition of “terrorist activities” and “terrorist groups.” If you look into the legislation, you will see the prohibitions and the matters of offences relating to participation in, contribution to or facilitation of terrorist

Pour notre part, le ministère de la Justice — et c’est peut-être fortuit — a participé alors à l’élaboration des mesures à prendre pour satisfaire à nos obligations en matière de lutte contre le terrorisme. Lorsque les événements du 11 septembre se sont produits, ces mesures étaient déjà en place pour la plupart, puis elles ont été intégrées à la présente loi — il ne s’agissait pas de mettre en œuvre au Canada non seulement les 12 conventions internationales contre le terrorisme, mais également les recommandations du Conseil de sécurité sur ce que nous devions intégrer à notre loi antiterrorisme par rapport à la nature des actes qui devaient être criminalisés. Prenons des aspects précis à cet égard, et j’ai fait alors allusion au modèle de la justice pénale internationale. Vous avez les 12 conventions internationales qui portent sur des actes terroristes précis, conventions que le Canada a signées et ratifiées.

En vertu de ces conventions, le Canada doit notamment punir sévèrement, poursuivre ou extraditer les auteurs d’un sabotage d’avion ainsi qu’assurer la protection contre les prises d’otages. Je pourrais poursuivre ainsi pendant longtemps. Ces conventions portent également sur la création d’un système de juridiction universelle régissant l’usage illicite et intentionnel d’explosifs et d’autres engins meurtriers dans différents lieux publics bien définis, dans l’intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves ou encore de causer la destruction d’un lieu public; sur la prévention et la neutralisation du financement des terroristes en rendant les personnes participant à ces activités responsables sur les plans pénal, civil et administratif. Cela est tiré de la Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme, et j’ai fait allusion un peu plus tôt à la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l’explosif. Je pourrais continuer encore longtemps cette énumération.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies nous avait demandé d’intégrer et de mettre en œuvre des mesures précises dans le projet de loi C-36, ce que nous avons fait. Ainsi, le fait de fournir ou de lever sciemment des fonds qui serviront à commettre des actes terroristes est devenu un crime. Nous avons interdit de fournir des fonds, des services financiers ou d’autres services connexes à cette fin. Nous avons interdit l’offre de quelque aide que ce soit à des entités ou à des personnes engagées dans la commission d’actes terroristes. Nous avons pris les mesures qui s’imposent pour empêcher la commission d’actes terroristes. Nous avons fait des actes terroristes des infractions criminelles graves dans notre droit national et nous avons reflété la gravité de pareils actes dans les peines prévues. Enfin, nous avons mis en œuvre des mesures administratives et opérationnelles visant à accroître la capacité de prévenir et de supprimer le terrorisme sur notre territoire et à l’étranger.

Donc, en réponse à ce mandat que nous a confié le Conseil de sécurité des Nations Unies — et je ne vous en ai cité que des extraits —, nous avons créé des crimes particuliers. La loi crée en effet toute une série de nouveaux crimes, le plus important ayant trait au financement du terrorisme, et elle inclut une définition des « activités terroristes » et des « groupes terroristes ». Si vous lisez la loi, vous y trouverez les interdictions et la nature des crimes liés à la participation à des activités terroristes, à la contribution à

activities; instructions to anyone, prohibition of instruction to anyone to carry out terrorist activities, harbouring or concealing a terrorist, threatening or attacking UN personnel or other protective persons. Again, I can engage in a recital of the legislation, but I do not wish to burden anyone with doing that.

**Senator Lynch-Staunton:** You are not answering my question. My question was not what prompted the bill or what is in the bill. My question is this: What in the bill has the government found useful in its fight against terrorism? In answer to questions on the Senate Order Paper over the years, it has been found that in very rare circumstances — and even then only once or twice, depending on which section you look at — except for the list of entities and all that implies, I have not been convinced that Bill C-36 has been found so effective that it has been applied on a constant basis. If it is applied at all, it is on a rare basis.

Again, we get back to the certificates under the Immigration Act. That is where the government seems to be emphasizing its need to keep certain suspects in detention indefinitely, in effect. That is a discussion for another time. Under Bill C-36, there is also a provision for arrest without warrant, but that has never been used. Other features, which are draconian, have also not been used. The government is using another bill, but the one that is under review has hardly been used, if at all. I am wondering why.

**Mr. Cotler:** The fact that some provisions have not been used does not mean that they were not then or are not now needed.

**Senator Lynch-Staunton:** I will stop you here. What is needed here?

**Mr. Cotler:** We ignore something. I do not want to belabour the point, but we need to be seen to be and in fact be a good international citizen with respect to the juridical response to transnational terrorism. Being a good international citizen means enacting, as a matter of law —

**Senator Lynch-Staunton:** I am not faulting you on that.

**Mr. Cotler:** I am saying there is an inherent purpose for doing just that.

**Senator Lynch-Staunton:** I want to know what you are doing with it, now that you have it.

**Mr. Cotler:** When you have it, then you apply it where it is appropriate. I do not mean to take issue with you, but if the UN Security Council mandates that state parties do A to Z, then doing so, regardless of the application that is then to follow, is in and of itself an adherence to international responsibilities that we have.

If it were never applied and never used, that in itself would have its own inherent validity. As to the application itself, there have been some uses of the anti-terrorism law. In fact, there have

celles-ci ou à leur facilitation, l'interdiction d'ordonner à quiconque de se livrer à des activités terroristes, d'héberger ou de cacher un terroriste, de menacer ou d'attaquer des employés des Nations Unies ou d'autres agents de protection. À nouveau, je pourrais toutes vous les énumérer, mais je ne souhaite pas accaparer votre temps.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Vous ne répondez pas à ma question. Je ne vous ai pas demandé ce qui nous avait poussés à adopter le projet de projet ou ce qu'il prévoyait. Je vous ai demandé ce que, dans le projet de loi, le gouvernement avait jugé utile dans sa lutte contre le terrorisme. En réponse à des questions inscrites au *Feuilleton* du Sénat au fil des ans, on a constaté qu'en de très rares circonstances — et même là, seulement une ou deux fois, selon la partie examinée... Exclusion faite de la liste des entités et de tout ce que cela sous-entend, je n'ai pas été convaincu que le projet de loi C-36 s'était avéré si efficace qu'il avait été appliqué régulièrement. S'il a été appliqué, ce n'est que rarement.

À nouveau, nous en revenons au certificat prévu dans la Loi sur l'immigration. C'est cette loi que le gouvernement semble invoquer le plus souvent pour détenir certains suspects indéfiniment, dans les faits. Mais c'est là un débat qu'il faudra faire plus tard. Le projet de loi C-36 prévoit l'arrestation sans mandat, mais cet article n'a jamais été invoqué. D'autres mesures, draconiennes, n'ont pas été appliquées, elles non plus. Le gouvernement se sert d'une autre loi, mais celle qui est à l'examen a rarement été utilisée, si elle l'a jamais été. Je m'interroge sur la raison d'être d'une telle situation.

**M. Cotler :** Le fait que certaines dispositions n'aient pas été appliquées ne signifie pas qu'on n'en avait pas besoin à ce moment-là ou qu'on n'en a plus besoin maintenant.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je vous arrête tout de suite. De quoi avons-nous besoin au juste?

**M. Cotler :** Vous oubliez quelque chose. Ce n'est pas que je veuille trop insister là-dessus, mais il faut qu'on nous voit comme étant un bon citoyen international dans notre réaction juridique au terrorisme transnational et, en fait, que nous le soyons. Or, pour se comporter en bon citoyen international, il faut adopter, en droit...

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je ne vous critique pas là-dessus.

**M. Cotler :** J'affirme que le simple fait de légiférer a une fin inhérente.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je tiens à savoir ce que vous faites de la loi, maintenant que vous l'avez.

**M. Cotler :** Quand vous disposez d'une loi, vous l'appliquez comme il convient. Ce n'est pas que je souhaite en débattre avec vous, mais si des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies prévoient que les États membres font telles choses, de A à Z, en prévoyant le moyen de le faire, que le moyen soit utilisé ou pas, nous nous acquittons de nos responsabilités internationales.

Même si la loi n'était jamais appliquée ou invoquée, son adoption aurait sa propre raison d'être inhérente. Pour ce qui est de l'application comme telle, la Loi antiterrorisme a été appliquée.



been 35 entities listed under section 83.05 of the Criminal Code, and you made reference to that. I would not belittle the importance of that.

**Senator Lynch-Staunton:** I do not.

**Mr. Cotler:** If you list a terrorist entity, that has a whole range of associated prohibitions.

**Senator Lynch-Staunton:** What else?

**Mr. Cotler:** I say that that in itself is important. From 2001 to 2004, Financial Transactions Reports Analysis Centre of Canada, FinTRAC, made 69 disclosures of information to law enforcement and intelligence agencies related to suspected terrorist financing and threats. I indicated that that was one of the major purposive approaches of the legislation to begin with, in terms of suspected terrorist threats to national security, pursuant to sections 55 and 55.1 of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act. In fact, in 2003 and 2004 alone, FinTRAC disclosed to law enforcement and national security agencies 48 cases of suspected terrorist financing or threats to the security of Canada, the total value of which amounted to approximately \$70 million. You may say that this is not all that much, but these things have a kind of building block effect, when you take the issues of the listing of terrorist agencies; when you take in the question of the combating of terrorist financing; when you take our ability to engage in mutual legal assistance and international legal cooperation in matters of terrorism, because we are a state party to these conventions; and when you take into account the development, in April 2004, of a national security policy in respect of which the anti-terrorism law can remain a kind of linchpin for the protection of any threats to the critical infrastructure of this country and the like.

I am reminded of when former Prime Minister Trudeau was criticized at one point for proclaiming the War Measures Act, and an insurrection did not occur. His response to the fact that an insurrection did not occur was that it does not mean that it could not have been apprehended, and that the very apprehension may have deterred it from occurring.

I do not want to make facile analogies. I say that part of the act is in fact a culture of prevention. In other words, it will allow us, as I said, to disable and dismantle the terrorist networks rather than just after-the-fact law enforcement or after-the-fact prosecution and punishment. The crucial thing when you are dealing with terrorism is the prevention of these acts of terrorism to begin with. Much of this legislation is organized around what might be called, as the UN Security Council put it, a culture of prevention.

**The Chairman:** I will intrude slightly here, noting that we have now 45 minutes left, and we still have three senators on the first round. I do not know if there is any leeway in time here,

En fait, 35 entités ont été désignées aux termes de l'article 83.05 du Code criminel, fait que vous avez mentionné. Je ne m'en minimiserai pas l'importance.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je ne la minimise pas.

**M. Cotler :** Quand un organisme est inscrit dans la liste des entités terroristes, il fait l'objet de toute une gamme d'interdictions.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Quoi d'autre?

**M. Cotler :** Je dis que c'est important comme tel. De 2001 à 2004, le CANAFE, c'est-à-dire le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, a fait 69 divulgations de renseignements à des organismes d'exécution de la loi et à des services de renseignement de sécurité concernant du financement lié au terrorisme ou des menaces soupçonnées d'être le fait de terroristes. J'ai précisé que c'était là au départ une des grandes raisons d'être de la loi, en termes de menaces terroristes soupçonnées à la sécurité nationale, conformément aux articles 55 et 55.1 de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. En fait, en 2003 et en 2004 uniquement, le CANAFE a signalé à des organismes d'exécution de la loi et de sécurité nationale 48 cas de financement d'activités terroristes ou de menace à la sécurité du Canada dont la valeur totale représentait quelque 70 millions de dollars. Le montant peut-être ne pas vous sembler très élevé, mais ce genre de choses a un effet cumulatif. Si on additionne la désignation d'organismes comme étant des entités terroristes, la lutte contre le financement d'activités terroristes, notre capacité de participer à de l'aide juridique réciproque et à la coopération juridique internationale en matière de terrorisme, parce que notre État est partie à ces conventions, et l'élaboration, en avril 2004, d'une politique de la sécurité nationale à l'égard de laquelle la Loi antiterrorisme peut servir de pivot en quelque sorte pour protéger contre toute menace l'infrastructure critique du pays et ainsi de suite, c'est beaucoup.

Cela me rappelle quand l'ex-premier ministre Trudeau avait été critiqué, à un moment donné, pour avoir proclamé la Loi sur les mesures de guerre et qu'il n'y avait pas eu d'insurrection. Il avait déclaré que l'absence d'une insurrection ne signifiait pas qu'elle n'avait pas été appréhendée, que le simple fait de l'appréhender l'avait peut-être empêché de se produire.

Je ne souhaite pas faire des analogies faciles. Je dis qu'une partie de la loi sert en fait à faire de la prévention. En d'autres mots, elle nous permettra, comme je l'ai dit, d'enlever leurs moyens d'action aux réseaux de terroristes et de les démanteler plutôt que de simplement faire respecter la loi après coup ou de lancer des poursuites et de sévir une fois le mal fait. L'essentiel, en matière de terrorisme, est de prévenir ce genre d'actes au départ. Une bonne partie de la loi est structurée autour de ce qu'on pourrait peut-être appeler, comme l'a formulé le Conseil de sécurité des Nations Unies, une culture de prévention.

**La présidente :** Je vais m'interposer brièvement pour faire remarquer qu'il ne reste plus que 45 minutes et que trois autres sénateurs aimeraient prendre la parole durant ce premier tour de

Minister Cotler, but I know that all the senators are eager to have an opportunity to ask questions.

**Senator Fraser:** Minister, I note your eloquence in defence of prevention. I cannot imagine that any Canadian citizen would quarrel with the absolute importance of preventing terrorist acts.

I would like to ask you about what may have been the most controversial single element of this law, and that is the provision for preventive arrest. It is very comforting that we have not had any in the past three years, but nonetheless the law is there. It represents a significant departure from what Canadians had previously understood to be the protections that they had in our society. One can end up imprisoned for as much as a year under these provisions. The grounds for the arrest provision can be as simple as a police officer suspecting on reasonable grounds that you might be about to commit an offence under the act, such as harbouring somebody, et cetera.

Is this a reasonable provision? I am asking you because of your profound background in human rights law. It is still very hard for me to swallow that we have things like this in Canadian law. Are there ways in which we could refine it?

**Mr. Cotler:** I wrote rather extensively about the question of recognizance with conditions or preventive arrest, as it has been sometimes called, which permits a judge to impose a recognizance with conditions on a person in order to prevent the carrying out of terrorist activity.

You are correct that we are dealing here with a preventive approach because punishment after the fact is not enough. While often described as preventive arrest, the purpose of the provision is not to arrest the person but to put that person under judicial supervision in order to prevent the carrying out of a terrorist activity. The recognizance with conditions power has numerous safeguards built into it. I will only identify some, because while there is an understandable concern with a "démarche" that is novel under the criminal justice system, it may appear to be less aberrant if it is appreciated and is part of, as I said, prevention rather than after-the-fact law enforcement, which may be too late.

Let me look at some of the safeguards. Except in exigent circumstances, the consent of the appropriate Attorney General is required before a peace officer may lay an information to bring a person before a provincial court judge. The peace officer needs to meet two standards before an information is laid. The officer must believe on reasonable grounds that a terrorist activity will be carried out and suspect on reasonable ground that the arrest of the person or the imposition of a recognizance on the person is necessary to prevent the terrorist activity. Only a provincial court judge can receive an information and has the residual discretion

table. J'ignore si vous avez un peu de latitude dans le temps que vous pouvez nous accorder, monsieur le ministre, mais je sais que tous les sénateurs ont hâte de poser des questions.

**Le sénateur Fraser :** Monsieur le ministre, vous défendez avec beaucoup d'éloquence le principe de la prévention. Il est inconcevable qu'un citoyen canadien puisse contester l'importance absolue de prévenir les actes terroristes.

J'aimerais vous interroger au sujet de l'élément peut-être le plus controversé de cette loi, c'est-à-dire de la disposition permettant les détentions préventives. Il est très réconfortant de savoir qu'il n'y en a pas eu au cours des trois dernières années, mais la loi en prévoit néanmoins. Une pareille disposition représente un écart significatif par rapport à ce que les Canadiens concevaient jusque-là comme des garanties de protection au sein de la société. On peut être emprisonné jusqu'à un an en vertu de cette disposition. Les motifs permettant d'invoquer la disposition peuvent être aussi simples que le fait qu'un policier soupçonne que vous êtes peut-être sur le point de commettre un crime aux termes de la loi, par exemple d'héberger quelqu'un et ainsi de suite.

Est-ce une disposition raisonnable? Je vous pose la question en raison de votre grande expérience de juriste en matière de droits de la personne. J'ai beaucoup de difficulté à accepter que notre droit canadien comporte des mesures pareilles. Existe-t-il des moyens d'améliorer cette disposition?

**M. Cotler :** J'ai écrit plutôt abondamment au sujet de la question de l'engagement assorti de conditions ou de la détention préventive, comme on l'appelle parfois, qui permet au juge d'imposer à la personne un engagement assorti de conditions pour prévenir la commission d'actes terroristes.

Vous avez raison de dire qu'il est question ici d'une approche préventive parce que la punition après coup ne suffit pas. Bien qu'on la décrive souvent comme une détention préventive, la disposition a pour raison d'être non pas de détenir la personne, mais de la placer sous supervision judiciaire afin de l'empêcher de se livrer à une activité terroriste. Le pouvoir d'imposer l'engagement avec des conditions comporte de nombreuses balises intrinsèques. Je vais en nommer quelques-unes seulement parce que, bien que toute démarche nouvelle en justice pénale suscite une préoccupation compréhensible, elle pourrait peut-être sembler moins aberrante si elle était appréciée à sa juste valeur et s'inscrivait, comme je l'ai dit, dans une approche de prévention plutôt que d'application après coup de la loi, ce qui pourrait s'avérer trop tard peut-être.

Arrêtons-nous à certaines des balises. Sauf dans des situations urgentes, il faut obtenir le consentement du procureur général compétent avant qu'un agent de la paix puisse porter des accusations qui obligeraient la personne à comparaître devant un juge de cour provinciale. L'agent de la paix doit à cette fin satisfaire à deux normes. Tout d'abord, il doit être convaincu, pour des motifs raisonnables, qu'une activité terroriste se prépare et, ensuite, avoir raisonnablement lieu de croire que l'arrestation de la personne ou l'imposition d'un engagement à cette personne est essentiel pour empêcher la commission de l'acte terroriste. Seul

not to issue process where an information is unfounded or the arrest of the defendant would be excessive and unwarranted.

You have here an approach that has built-in safeguards. I would go further to say that a person detained in custody must be brought before a provincial court judge without unreasonable delay and, in any event, within 24 hours of arrest, so we are not talking about indefinite, unsupervised and unreviewable detention, unless a judge is not available within that period, and the maximum period of detention can only be 72 hours. I have heard this thing with regard to a year, but that is ignoring the process and the process of "reviewability." Where an information has been properly laid and a person is taken before a provincial court judge, the judge must order — and this is important — the release of the person unless the peace officer can show cause why the detention of the person is justified. The judge may order that the person enter into a recognizance to keep the peace and be of good behaviour and may prescribe any other reasonable conditions. A recognizance may not exceed 12 months in duration, having regard for the ongoing supervisory safeguards in this regard. In other words, a person entering into the recognizance has the right to apply to vary the conditions under the recognizance order, and the recognizance with a conditions provision is subject, as we know, to annual reporting requirements, and is subject also to a sunset clause.

While this is something that understandably has caused concern, one must appreciate the purpose and the nature of it, which is a preventive one; the safeguard features, which are there by way of oversight; and the particular ongoing supervisory capacity in that regard.

As a general approach I take to your deliberations and to my presence here, I welcome any engagement with any of these provisions or with the operations of the act that can improve upon what we now have. This is an opportunity for a three-year retrospective. You can come up with suggestions that say, "Well look, you had this preventive arrest provision; we know you have safeguards, but looking at it three years later, has the provision proven itself? Do we still need it? Do the potential breaches of civil liberties that may be involved therein outweigh the remedial and purposive approaches in enacting it to begin with?" These are things your committee can look at.

**Senator Stratton:** Has this ever been used?

**Mr. Cotler:** No.

**Senator Fraser:** Let me ask you about one thing that seems to me potentially sweeping. The judge can order detention of the person in order to maintain confidence in the administration of justice. That sounds to me like a loophole that in the right public climate could also be like a lynch law. I may be overstating my

un juge de cour provinciale peut recevoir l'information et a le pouvoir discrétionnaire résiduel de ne pas délivrer des moyens de contrainte lorsque l'information n'est pas fondée ou que l'arrestation du défendeur est excessive et injustifiée.

Vous avez là une approche qui comporte des balises. J'irais même plus loin et je dirais qu'une personne détenue sous garde doit comparaître devant un juge de cour provinciale dans un délai déraisonnable et, au plus tard, dans les 24 heures qui suivent son arrestation. Il n'est donc pas question d'une détention pour une période indéfinie, sans supervision et sans possibilité de révision, à moins qu'un juge ne soit pas disponible durant cette période. La période maximale de détention ne peut excéder 72 heures. J'ai entendu cette rumeur au sujet d'un an de détention, mais c'est là ignorer le processus et la possibilité de révision. Quand une information a été convenablement exposée et qu'une personne comparait devant un juge de cour provinciale, celui-ci doit ordonner — c'est important — la libération de la personne à moins que l'agent de la paix puisse justifier la détention. Le juge pourrait ordonner à la personne de prendre l'engagement de ne pas troubler l'ordre public et de bien se comporter et il pourrait lui imposer d'autres conditions raisonnables. L'engagement ne peut pas avoir une durée de plus de 12 mois, compte tenu des balises exigeant une supervision soutenue à cet égard. En d'autres mots, la personne qui prend l'engagement a le droit de demander que soient modifiées les conditions de l'ordonnance d'engagement, et l'engagement assorti de conditions est sujet, comme nous le savons, à l'exigence de présenter un rapport annuel et fait l'objet d'une disposition de temporisation.

Bien cette question ait pu susciter des préoccupations, ce qui est compréhensible, il faut en reconnaître la raison d'être et la nature, soit la prévention, l'existence des balises, qui permettent d'exercer une surveillance, et la capacité de supervision soutenue particulière à cet égard.

Tel que je conçois la raison d'être de vos délibérations et de ma présence ici, je suis ouvert à toute suggestion de changement qui permettrait d'améliorer les dispositions de la loi ou leur application. C'est l'occasion de faire une rétrospective de trois ans. Vous pouvez faire des suggestions comme : « La loi permet les détentions préventives; nous savons qu'il existe des balises, mais trois ans plus tard, la disposition a-t-elle fait ses preuves? En avons-nous encore besoin? Les éventuelles atteintes aux libertés civiles qu'elle permet sont-elles plus graves que l'approche corrective et l'interprétation fondée sur l'objet visé qui ont mené à son entrée en vigueur au départ? » Voilà des points sur lesquels votre comité pourrait se pencher.

**Le sénateur Stratton :** Est-ce que cette disposition a déjà été utilisée?

**M. Cotler :** Non.

**Le sénateur Fraser :** Permettez-moi de vous interroger à propos d'une chose qui me semble péremptoire. Le juge peut ordonner la détention de la personne pour ne pas miner la confiance qu'ont les gens dans l'administration de la justice. Cela me semble une échappatoire, en ce sens que dans le bon contexte, elle pourrait



case here, but can you tell me your response to that specific provision?

**Mr. Cotler:** One of the things I have not done here is make use of the expertise of my officials who may give you better informed and more succinct answers. For the moment, I will invite them to respond. If there is reason to do so, I will supplement it. I will call upon any of my officials who are here who wish to address these matters. They have a particular expertise, and I am being presumptive in answering all the questions.

**Mr. George Dolhai, Director/Senior General Counsel, Strategic Prosecution Policy Section, Department of Justice Canada:** Honourable senators, the provision that you are referring to is in 83.3(7) of the act, and it is the third ground. It refers to the grounds upon which the provincial court judge can continue the detention of the individual for that maximum period of 72 hours. It is similar to the ordinary rules for purposes of bail that apply in a criminal proceeding. There are the primary, secondary and tertiary grounds. The primary ground is that the person will flee; the second is they are going to commit an offence; and the third is it is necessary to maintain confidence in the administration of justice.

That tertiary ground was added to the ordinary bail provisions four or five years ago, I believe, and has since been the subject of consideration by the Supreme Court of Canada, which has held it to be a constitutional ground for bail provisions. The ground is very much modeled upon what exists in the ordinary rules for when a person can be released. As a phrase, it is known to our law, including in respect of consideration of when to exclude evidence under section 24(2) of the Charter.

**Senator Fraser:** That is to protect the person involved. Excluding evidence would be to protect the accused, I assume?

**Mr. Dolhai:** That is correct, but when considering when to exclude evidence, the court considers not only the interests of the individual, but also societal interests and whether or not the evidence should be excluded.

**Senator Fraser:** I have exhausted my time. I wonder if we could ask the expert witnesses to provide us with some specific examples of what this could mean. Most people here, but not all, are lawyers. I am one of the non-lawyers. All the help I can get will be gratefully received.

**The Chairman:** I do remind colleagues that we will have the benefit of the officials staying with us to pursue this into the afternoon.

aussi servir de moyen de lynchage. J'exagère peut-être, mais pouvez-vous me dire comment vous réagissez à cette disposition particulière?

**M. Cotler :** Une des choses que je n'ai pas faites jusqu'ici est de faire appel à l'expertise de mes hauts fonctionnaires qui peuvent peut-être vous fournir des réponses plus éclairées et plus succinctes. Pour l'instant, je les invite à répondre. S'il le faut, je compléterai leurs réponses. Je demande aux hauts fonctionnaires qui m'accompagnent et qui souhaitent le faire de répondre à ces questions. Ils ont des compétences particulières, et il est présomptueux de ma part d'essayer de répondre à toutes les questions.

**M. George Dolhai, directeur et avocat général principal, Section de l'élaboration des politiques stratégiques en matière de poursuites, Ministère de la Justice Canada :** Honorables sénateurs, la disposition à laquelle vous faites allusion est le paragraphe 83.3(7) de la loi, plus particulièrement le troisième motif. Il y est question des motifs pour lesquels le juge de la cour provinciale peut maintenir la décision de détenir la personne pour cette période maximale de 72 heures. La disposition se rapproche des règles ordinaires prévues pour la libération sous caution dans le cadre d'une cause criminelle. Il existe des motifs primaire, secondaire et tertiaire. Le motif primaire est que la personne va fuir; le motif secondaire est qu'elle va commettre un crime et le motif tertiaire est qu'il est nécessaire de détenir la personne pour ne pas miner la confiance du public envers l'administration de la justice.

Ce motif tertiaire a été ajouté aux dispositions ordinaires de la mise en liberté sous caution il y a quatre ou cinq ans, je crois, et a depuis lors été examiné par la Cour suprême du Canada qui en a confirmé la validité constitutionnelle pour l'application des dispositions relatives à la mise en liberté sous caution. Le motif s'inspire énormément de ce qui est prévu dans les règles ordinaires concernant la mise en liberté d'une personne. En tant qu'expression, elle n'a rien de nouveau dans notre droit, y compris en ce qui concerne l'exclusion de la preuve aux termes du paragraphe 24(2) de la Charte.

**Le sénateur Fraser :** Elle a pour objet de protéger la personne en cause. L'exclusion de la preuve vise à protéger l'accusé, je suppose?

**M. Dolhai :** C'est juste, mais avant de décider s'il faut exclure la preuve, le juge tient compte non seulement des intérêts de la personne, mais également des intérêts de la société.

**Le sénateur Fraser :** J'ai épuisé le temps dont je disposais. Je me demande si nous pouvons demander aux témoins experts de nous fournir des exemples précis de ce que cela signifierait. La plupart des sénateurs présents sont des avocats, mais pas tous, et justement je ne suis pas juriste. Je leur serais reconnaissante de toute aide qu'ils pourraient me fournir.

**La présidente :** Je rappelle aux collègues que les fonctionnaires du ministère seront des nôtres cet après-midi.

**Senator Stratton:** I believe the minister used the word “succinct.” I appreciate that word particularly when we are running short of time.

I would like to go back to the area of review. Are you looking at other countries and the processes that they are going through now in their reviews of the laws that they have enacted? Are you monitoring those other countries? If so, can you give us a brief summary of those reviews? For example, Great Britain has had problems. If there are no reviews underway, are there other countries contemplating those reviews?

**Mr. Cotler:** First, let me deal with the United Kingdom. I recently visited the United Kingdom and met with the Lord Chancellor and the Attorney General — Lord Falconer and Lord Goldsmith, respectively — to discuss a number of matters included in which is the question of the anti-terrorism law and policy, and any reviews undertaken in that regard.

Other countries have not been engaging in the kind of mandated review that we have, although some parliaments and the Congress of the United States have sought to engage in some oversight. There again, if you look at their experience both in terms of the nature of the oversight and the time provided for it, they are far less than what we have been engaging in here.

We are looking to the legislative and the operations experience of the anti-terrorism law in other countries. I gave the U.K. and the U.S. as examples. During the next break I will be visiting Germany, and I have arranged meetings with the Minister of the Interior there, precisely for that purpose — to appreciate the German experience as well as that of Australia, New Zealand and the like.

These meetings are at a ministerial level. The meetings of the G8 ministers of justice this year, as well as the meetings of the Organization of American States Ministers of Justice contemplate a look at the anti-terrorism law. I benefited last year from the meeting of the ministers of justice of the Organization of American States by looking at the principles they adopted in terms of their OAS convention in matters of counterterrorism and the particular experiences of their respective countries.

On a ministerial level, we engage in an ongoing relationship from which we hope to learn. I will ask the officials about their involvement and what they may share with you.

**Mr. Cohen:** Other examinations have occurred; this is just supplementary to what the minister has stated. In the U.K., the Privy Councillors conducted a review of their anti-terrorism crime and security legislation. We have had reference to the American congressional examinations. There is a large amount of material out there that can be consulted for comparative purposes, but I do not believe that anyone has come out with the kind of parliamentary direction that we have in Bill C-36.

**Le sénateur Stratton :** Le ministre a parlé, je crois, de « réponses succinctes ». L'expression me plaît particulièrement, étant donné que nous n'avons pas beaucoup de temps.

J'aimerais en revenir à toute la question de l'examen de la loi. Est-ce que vous suivez ce que font d'autres pays et les processus qu'ils suivent actuellement pour examiner les lois qu'ils ont adoptées? Faites-vous le suivi de ce qui se passe dans ces autres pays? Dans l'affirmative, pouvez-vous nous résumer brièvement le résultat de ces examens? Par exemple, la Grande-Bretagne a eu des problèmes. S'il n'y a pas d'examen en cours, y a-t-il d'autres pays où l'on envisage d'en faire?

**M. Cotler :** Je vais commencer par répondre à la question au sujet du Royaume-Uni. Je me suis rendu là-bas récemment et j'ai rencontré le grand chancelier et le procureur général — lord Falconer et lord Goldsmith respectivement — pour discuter de plusieurs points, dont la question de la loi et de la politique antiterrorisme et de tout examen entrepris à cet égard.

Les autres pays ne se sont pas engagés dans le genre d'examen obligatoire que nous avons, bien que certains parlements et le Congrès des États-Unis se soient efforcés de faire un certain suivi. À nouveau, si vous vous fiez à la nature du suivi et au temps prévu pour le faire, ils n'en font pas autant que nous.

Nous examinons l'expérience législative et le fonctionnement de la loi antiterrorisme dans d'autres pays. Je vous ai donné le Royaume-Uni et les États-Unis comme exemples. Durant le prochain congé, je dois me rendre en Allemagne où j'ai organisé des rencontres avec le ministre de l'Intérieur, justement à cette fin — pour évaluer l'expérience allemande de même que celle de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et d'autres pays du genre.

Ces rencontres se font au niveau ministériel. On envisage d'examiner les lois antiterrorisme lors des rencontres des ministres de la Justice du G8 cette année, de même que durant les rencontres des ministres de la Justice de l'Organisation des États américains. J'ai beaucoup appris l'an dernier lors de la rencontre des ministres de la Justice de l'Organisation des États américains, en examinant les principes qu'ils avaient adopté dans leur convention de l'OEAE à l'égard du contre-terrorisme et les expériences particulières que chacun avait vécues.

Au niveau ministériel, nous entretenons des relations soutenues dont nous espérons apprendre. Je vais demander aux hauts fonctionnaires de vous décrire leur participation et de partager avec vous ce qu'ils peuvent.

**M. Cohen :** Simplement à titre de supplément, je précise que d'autres examens ont eu lieu. Au Royaume-Uni, les membres du Conseil privé ont fait un examen de leur loi relative à la lutte au terrorisme, au crime et à la sécurité. Il a été question déjà des examens faits par le Congrès des États-Unis. Il existe beaucoup de documentation qui peut être consultée à des fins comparatives, mais je ne crois pas que quiconque ait opté pour un examen parlementaire comme nous l'avons fait à l'égard du projet de loi C-36.

**Senator Stratton:** Irrespective of that, Great Britain has undergone a review. What were their findings? What were the problem areas, and what were they doing to correct them?

**Mr. Cohen:** I am sure we can provide the committee with a copy of the report. It is extensive.

**Senator Stratton:** Is there nothing in a brief summary that you can give this committee here this morning that would be specifically highlighted, that they found one, two or three areas of great concern? Surely you know, because people around this table are aware of concerns.

**Mr. Cohen:** The issue that has generated the most publicity recently was the way in which the House of Lords has dealt with the situation of indefinite detention. That was followed up with an examination of the government, and there was a discussion of a legislative response that would involve a form of extended house arrest. That is one example, if you wish.

**Senator Stratton:** We have that same power for indefinite arrest here. Can you put people away without any hearings, and if so, for how long?

**Mr. Cohen:** We do not have the same power here in Canada.

**Senator Stratton:** We do not.

**Mr. Cohen:** We have a situation involving the security certificate process, which involves an assessment of whether an individual ought to be removed from Canada, so the emphasis there is on the processing of the individual to secure the ultimate removal of a security risk. Difficulties creep into that process, which happened in the circumstances where an individual would be facing the prospect of torture or death in the country to which they are to be moved. That is a policy issue that arises.

**Senator Stratton:** I would like to pursue this further later.

**Mr. Cotler:** May I add to the question? I have found that particular issue to be one of concern among my counterparts — the dilemma between the detention of a person who is deemed to be a threat to national security on the one hand, and on the other hand, the removal of that person to a country where there may be a substantial risk of torture. This is something that I think various countries are grappling with at this point. It may be something that your own committee may be able to come up with.

What kind of options do we have here? We want to protect the national security of our citizens on the one hand, but we do not want to have to remove somebody to a country where there is a substantial risk of torture, even though the Supreme Court of Canada in the *Suresh* case did authorize such removal in exceptional circumstances. We need to explore the other available options between those two seeming polarities in that regard. That has been the subject of my discussion. In fact, I did meet with some of the Law Lords involved in that decision to more fully pursue their discussions in that regard.

**Le sénateur Stratton :** Quoi qu'il en soit, la Grande-Bretagne a entrepris un examen. Quelles ont été les conclusions? Quelles étaient les sources de problème et qu'envisage-t-elle de faire pour y mettre fin?

**M. Cohen :** Je suis sûr que nous pouvons fournir au comité copie du rapport. Je vous préviens qu'il est volumineux.

**Le sénateur Stratton :** N'y a-t-il rien sous forme sommaire que vous pouvez nous fournir ce matin et qui ferait particulièrement ressortir une, deux ou trois grandes sources de préoccupation? Vous êtes sûrement au courant, parce que des gens assis à la table ici sont conscients de préoccupations.

**M. Cohen :** La question qui a attiré le plus de publicité récemment était la façon dont la Chambre des lords a traité la question de la détention pour une période indéfinie. Un examen du gouvernement a suivi et il a été question de réagir en adoptant une loi qui prévoirait une certaine forme de détention prolongée à domicile. C'est là un exemple, si vous voulez.

**Le sénateur Stratton :** Nous avons ce même pouvoir de détention pour une période indéfinie. Pouvez-vous incarcérer des personnes sans audience et, dans l'affirmative, pour combien de temps?

**M. Cohen :** Nous n'avons pas le même pouvoir au Canada.

**Le sénateur Stratton :** Nous ne l'avons pas.

**M. Cohen :** Nous avons un processus de délivrance de certificats de sécurité dans le cadre duquel une évaluation est faite pour savoir s'il faut déporter une personne. L'accent est donc mis sur le retrait ultime d'un risque pour la sécurité. Des difficultés s'insèrent dans le processus, notamment lorsqu'une personne risque d'être torturée ou mise à mort dans le pays où elle est refoulée. C'est là une question de principe qui se pose.

**Le sénateur Stratton :** J'aimerais creuser cette question plus tard.

**M. Cotler :** Me permettez-vous de vous en parler un peu plus abondamment? J'ai constaté que cette question particulière préoccupait mes homologues — le dilemme entre la détention d'une personne qui est réputée constituer une menace pour la sécurité nationale, d'une part, et le refoulement de cette personne vers un pays où elle courrait un grand risque d'être torturée, d'autre part. C'est une question avec laquelle divers pays sont aux prises actuellement. C'est peut-être un dilemme auquel votre comité trouvera une solution.

Quelles sont les options qui s'offrent à nous? Nous voulons assurer la sécurité de nos citoyens, mais nous ne voulons pas renvoyer une personne dans un pays où elle risque d'être torturée, même si la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Suresh*, a autorisé de tels renvois dans des circonstances exceptionnelles. Nous devons explorer les options qui se situent entre ces deux extrêmes. Je trouve que c'est important. J'ai eu l'occasion de discuter plus à fond de cette question avec certains des lords juristes qui ont participé à la décision.



**Senator Stratton:** I would agree with the minister. This is an area that needs to be explored. Perhaps a briefing on what the Law Lords did in Great Britain is necessary for this committee. It may be the Lords, and not necessarily the Law Lords — or perhaps that is the case — but it would help this committee immensely to have an overview of that.

**The Chairman:** Thank you, Senator Stratton. Focusing on that issue can be pursued by our steering committee.

The final person in round one is Senator Joyal, who is always brief and to the point.

**Senator Joyal:** I may not be brief nor to the point this morning. I want to continue on the point raised by Senator Stratton. I have the decision of the Law Lords here in front of me. I would like to quote the summary of the decision, especially Lord Bingham, a Senior Law Lord — the minister will know him by name. He rules that the rules of the case were incompatible with the European Convention on Human Rights as they allowed detentions “in a way that discriminates on the ground of nationality or immigration status” by justifying detention without trial for foreign, but not British, suspects.

In his last paragraph, paragraph 73 of its decision states:

There will be a declaration under section 4 of the Human Rights Act, 1998, that section 23 of the Anti-terrorism Crime and Security Act, 2001, is incompatible with articles 5 and 14 of the European Convention insofar as it is disproportionate and permits detention of suspected international terrorists in a way that discriminates on the ground of nationality or immigration status.

If you look into sections 5 and 14 of the European Convention, those two sections have their similar counterparts in the Canadian Charter. Section 5 of the European Convention is similar in substance to the Canadian Charter provision, and it reads:

Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of their liberty save in the following cases and in accordance with the procedure prescribed by a law:

My reasoning is the following: If the Law Lords in Britain have based their decision to quash the unlimited detention certificate on the basis of a similar provision as the one in the Canadian Charter, do you not think our own legislation, based on similar nature to that section 23 of the British act, is to be quashed on similar grounds?

**Mr. Cotler:** We need to appreciate certain differences between the situation in the U.K. and the situation here.

In the U.K., the effect of a certificate is that a person can be detained indefinitely, subject to the review by the administrator of the appeal tribunal if he or she could not be removed, because it would violate the U.K.'s obligation, or for practical

**Le sénateur Stratton :** Je suis d'accord avec le ministre. Nous devons nous pencher là-dessus. Il serait peut-être utile que le comité prenne connaissance du jugement qui a été rendu, en Grande-Bretagne, par les lords juristes —ou était-ce les lords? Quoi qu'il en soit, il serait bon qu'on nous donne un aperçu de la chose.

**La présidente :** Merci, sénateur Stratton. Le comité de direction va examiner la question.

Le dernier intervenant du premier tour de table est le sénateur Joyal, qui est toujours bref et concis.

**Le sénateur Joyal :** Je ne serai peut-être ni bref ni concis ce matin. Je voudrais enchaîner sur ce qu'a dit le sénateur Stratton. J'ai la décision des lords juristes devant moi. Je voudrais citer le résumé, et surtout les propos de Lord Bingham, l'un des plus anciens lords juristes — le ministre le connaît de nom. Il dispose que les règles sont incompatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où elles permettent la détention, sans jugement, de suspects étrangers, mais pas de Britanniques, « d'une manière qui établit une distinction fondée sur la nationalité ou le statut d'immigrant ».

Dans le dernier paragraphe de son jugement, soit le paragraphe 73, lord Bingham précise, et je cite :

Il y aura aussi une déclaration, fondée sur l'article 4 de la Human Rights Act, 1988, suivant laquelle l'article 23 de la loi intitulée Anti-terrorism, Crime and Security Act, 2001, est incompatible avec les articles 5 et 14 de la Convention européenne dans la mesure où il ne respecte pas les critères de proportionnalité et permet la détention de personnes soupçonnées de terrorisme international d'une manière qui établit une distinction fondée sur la nationalité ou le statut d'immigrant.

Les articles 5 et 14 de la Convention européenne sont similaires à ceux qu'on retrouve dans la Charte canadienne. L'article 5 de la Convention européenne est identique, sur le fond, à celui qui figure dans la Charte canadienne. Il précise que :

Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

Si les lords juristes en Grande-Bretagne ont fondé leur décision d'annuler le certificat de détention d'une durée indéterminée sur une disposition qui est similaire à celle que l'on retrouve dans la Charte, et je fais allusion ici à l'article 23 de la loi britannique, la loi canadienne ne risque-t-elle pas d'être invalidée pour les mêmes motifs?

**M. Cotler :** Il existe certaines différences entre la loi en vigueur au Royaume-Uni et celle adoptée par le Canada.

Au Royaume-Uni, le certificat permet la détention d'une personne pour une période indéterminée, sous réserve d'un examen par l'administrateur du tribunal d'appel si cette personne ne peut être renvoyée, au motif que son renvoi

considerations such as the country of destination would not issue a travel document.

In Canada, the ultimate goal of the security certificate is to secure removal through a process that seeks to protect confidential information in exceptional cases where disclosure would be detrimental to national security or the safety of persons.

Both systems seek to balance the need for national security and the need to protect confidential information with the right to a fair process. They do this somewhat differently. In the U.K., there is no obligation — this goes back to what Senator Jaffer was referring to — on the Home Secretary to provide the person concerned with a summary of the confidential information. That information is provided to a special advocate who represents the individual but cannot disclose the confidential information to his or her client. The reviewing authority, the Special Immigration Appeals Commission, also has access to the confidential information but cannot disclose it.

In Canada, the Federal Court has a statutory obligation as set forth in section 78 of the Immigration and Refugee Protection Act to provide the person concerned with a summary of the confidential information so that person can be reasonably informed of the circumstances giving rise to the certificate without disclosing information that is deemed to be injurious to the national security or safety of persons.

I want to go back to what Senator Jaffer said. There is another difference relating specifically to compatibility in section 5 of the European Convention.

The House of Lords decision addressed the compatibility of the U.K. anti-terrorism act of 2001 with section 5 of the European Convention on Human Rights. That provides there is no authority to detain foreign nationals when their removal is no longer legally or practically possible.

This situation and this case is distinguishable from the Canadian context and the Canadian law since the European Convention does not apply in Canada and the Immigration Refugee Protection Act does not authorize the indefinite detention of foreign nationals, and because our Charter makes distinctions in the matter of rights. In other words, with respect to section 6 and mobility rights in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, it speaks of every Canadian citizen having the right to leave, the right to remain and the right to return to Canada. That mobility rights provision is limited to Canadian citizens. We do make distinctions in our law, and we have a Charter of Rights that the U.K. and the House of Lords do not have.

In terms of the follow up to the House of Lords decisions and the actions of my counterparts in the United Kingdom, on January 26, 2005, the Home Secretary announced that new legislation would be introduced amending the anti-terrorism act of 2001 to take into account the House of Lords decision. The principal measure announced was to replace indefinite detention

violerait les obligations du Royaume-Uni ou encore parce que le pays de destination, par exemple, refuse de lui délivrer un document de voyage.

Au Canada, le certificat de sécurité permet le renvoi d'une personne par le biais d'un processus qui vise à protéger les renseignements confidentiels dans les cas où leur divulgation nuirait à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.

Les deux systèmes visent à trouver un juste équilibre entre la nécessité de protéger la sécurité nationale, et la nécessité de protéger les renseignements confidentiels tout en garantissant le droit à un procès équitable. Ils parviennent à le faire, quoique de façon différente. Au Royaume-Uni, le secrétaire de l'intérieur n'est aucunement tenu — et on revient à ce qu'a dit le sénateur Jaffer — de fournir à la personne intéressée un résumé des renseignements confidentiels qui la concernent. Ces renseignements sont transmis à l'avocat qui la représente, sauf qu'il ne peut les lui communiquer. L'organisme d'examen, la commission d'appel spéciale des services d'immigration, a lui aussi accès à ces renseignements confidentiels. Toutefois, il ne peut les divulguer.

Au Canada, la Cour fédérale est tenue, en vertu de l'article 78 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, de fournir à la personne concernée, afin de lui permettre d'être suffisamment informée des circonstances ayant donné lieu au certificat, un résumé de la preuve ne comportant aucun élément dont la divulgation porte atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité d'autrui.

Je voudrais revenir à ce que le sénateur Jaffer a dit. Il y a en effet un autre point qu'il convient de souligner, soit la compatibilité avec l'article 5 de la Convention européenne.

La décision de la Chambre des lords portait sur la compatibilité de la loi antiterroriste de 2001 adoptée par le Royaume-Uni avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de la personne, article qui ne permet pas la détention de ressortissants étrangers lorsque leur renvoi n'est plus possible sur le plan juridique ou pratique.

Or, la Convention européenne ne s'applique pas au Canada. De plus, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés n'autorise pas la détention de ressortissants étrangers pour une période indéterminée, la Charte canadienne établissant des distinctions en matière de droits. L'article 6 de la Charte canadienne des droits et des libertés, qui traite de la liberté de circulation et d'établissement, dispose en effet que tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir. Cette disposition se limite aux citoyens canadiens. Donc, nous établissons des distinctions dans notre loi, et nous avons une Charte des droits que le Royaume-Uni et la Chambre des lords n'ont pas.

Pour ce qui est des mesures prises par mes homologues du Royaume-Uni suite à la décision de la Chambre des lords, le secrétaire de l'intérieur a annoncé, le 26 janvier 2005, que des modifications seraient apportées à la loi antiterroriste de 2001 pour tenir compte du jugement de la Chambre des lords. La détention pour une durée indéterminée va être remplacée par des

by what he called "control orders," which at the higher end can amount to house arrest. The government will try to negotiate agreements with countries of destination, which we already do, that include assurances of respect for the human rights of persons removed. These amendments will bring the U.K. in line with the other signatories to the European Convention on Human Rights, all of whom use restrictive measures short of detention to address security risks posed by non-nationals. Our own situation here, as a matter of law and context, both having regard to the Immigration Refugee Protection Act and the Charter of Rights and Freedoms, is distinguishable from that which obtains in the United Kingdom.

**Senator Joyal:** I want to come back to the issue of what you call "war on terror." I wonder if we are not caught in a contradiction of terms here. As Senator Andreychuk mentioned, a war by definition is limited. You seem to conclude, as did Minister McLellan, that the provisions in the act that we are reviewing are there to stay. If we are to have a permanent situation, it is not a war. It is a fight against terrorism as much as we fight drugs, crime and other related international criminal activities. If we are to have a war on terror, and we are to resort to exceptional sections of the act, I do not think that section 145 affords the oversight that should be permanently entrenched into the act.

Section 145 reads, "within three years after this Act receives royal assent, a comprehensive review of the provisions and operation of this Act shall be undertaken."

In other words, it is a one-shot deal. We meet this year and after that it is over. The Senate committee in recommendations four and five recommended to the government that within 90 days of the Royal Assent of Bill C-36, Parliament appoint an officer of Parliament to monitor, as appropriate, the exercise of powers provided in the bill.

We recommended a permanent mechanism. What we are doing now is not a permanent, entrenched mechanism of oversight the way you had suggested when you were a member of Parliament. In order to obviate to the situation limited in time created by 145(1), should we not permanently entrench that review each three years into the act so that Parliament has a compelling obligation to regularly review the extraordinary powers that are given to the administration in the context of the fight on terrorism?

**Mr. Cotler:** When I spoke of war on terror, I used a different metaphor to intentionally distinguish it. I spoke of a juridical war on terror. I was saying that whatever we do has to comport with the rule of law. I was distinguishing it from the sometimes open-ended reference to a war on terror. I do not subscribe to that type of ascription. I speak of a juridical war on terror, which means a legal response that is always compatible with the fundamental

ordonnances de mise en détention qui peuvent être assimilées à l'assignation à résidence. Le gouvernement va tenter de négocier des ententes avec les pays de destination, ce que nous faisons déjà, dans le but, entre autres, de garantir le respect des droits des personnes renvoyées. Grâce à ces modifications, le Royaume-Uni s'alignera sur les autres pays signataires de la Convention européenne des droits de la personne, pays qui ont tous recours à des mesures restrictives, sans aller jusqu'à la détention, pour contrer les menaces à la sécurité que posent les non-ressortissants. Donc, la situation au Canada, si l'on tient compte de la loi et du contexte, en ce qui concerne la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la Charte des droits et des libertés, est différente de celle qui existe au Royaume-Uni.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais revenir à ce que vous appelez la « guerre contre le terrorisme ». Je me demande s'il n'y a pas contradiction ici. Comme l'a mentionné sénateur Andreychuk, une guerre, par définition, est un conflit qui est limité dans le temps. Vous semblez conclure, comme l'a fait la ministre McLellan, que les dispositions de la loi que nous examinons aujourd'hui ont un caractère permanent. Si c'est le cas, il faut parler non pas de guerre, mais de lutte contre le terrorisme, tout comme on parle de lutte contre les stupéfiants, le crime et les autres activités criminelles internationales. Nous voulons combattre le terrorisme et avoir recours aux mesures exceptionnelles que prévoit la loi, sauf que l'article 145 ne prévoit pas de mécanisme permettant un examen continu de la loi.

L'article 145 précise, et je cite : « Dans les trois ans qui suivent la sanction de la présente loi, un examen approfondi des dispositions et de l'application de la présente loi doit être fait. »

Autrement dit, la loi ne prévoit qu'un seul examen, c'est-à-dire cette année, et ensuite, plus rien. Le comité du Sénat a recommandé, aux points 4 et 5, que le Parlement nomme, dans les 90 jours suivant la sanction royale du projet de loi C-36, un haut fonctionnaire du Parlement mandaté pour contrôler, au besoin, l'exercice ou la nécessité des pouvoirs conférés dans le projet de loi.

Nous avons recommandé la mise en place d'un mécanisme permanent. Or, ce que nous faisons à l'heure actuelle n'a rien à voir avec le mécanisme de surveillance permanent que vous avez proposé lorsque vous étiez député. Ne devrions-nous pas supprimer l'analyse, limitée dans le temps, que prévoit le paragraphe 145(1), et exiger plutôt que la loi fasse l'objet d'un examen tous les trois ans, ce qui obligerait le Parlement à revoir régulièrement les pouvoirs extraordinaires qui sont confiés à l'administration dans le contexte de la lutte contre le terrorisme?

**M. Cotler :** Quand j'ai parlé de la guerre au terrorisme, j'ai utilisé, délibérément, une métaphore différente pour la décrire : j'ai parlé de la guerre juridique contre le terrorisme. J'ai dit aussi que, quoi qu'on fasse, il fallait toujours respecter la primauté du droit. Je voulais établir une distinction entre ce concept et celui de la guerre illimitée au terrorisme, que l'on évoque parfois et que je n'appuie pas. Je préfère parler de la guerre juridique contre le



principle of the rule of law. I will not restate anything else I said in my opening remarks.

In the matter of oversight, even the National Security Policy of April 2004, when it was enunciated at the time, signalled the importance of ensuring "that there are effective mechanisms for oversight and review so that, in protecting an open society, we do not inadvertently erode the very liberties and values we are determined to uphold."

What was said there with respect to our National Security Policy holds true with respect to the Anti-terrorism Act. You put the question: Are any of us suggesting that the Anti-terrorism Act remain intact in all its particulars as it now stands? No. If you senators or my colleagues in the House of Commons can come up with refinements or recommendations that can improve the Anti-terrorism Act, we would not only be responsive; we would welcome it.

As one of the members of the justice and human rights committee in the House of Commons, I made a series of recommendations I trust did assist in helping to improve the Anti-terrorism Act. I went so far as to say at the time that had some of these recommendations I felt were threshold requirements not be included I would have had problems supporting that Anti-terrorism Act at the beginning. Six principal recommendations I and others made did improve the anti-terrorism legislation to the point that configurative balance, which we talked about earlier, helped to have security.

This committee did that then and this committee can do that now. Specifically, as to having and entrenching in the legislation that there be a mandatory review every three years, I would support that.

**Senator Andreychuk:** I am going to combine two questions that are not necessarily connected. We are waiting for the outcome of the Arar case, and we already know the dilemma of disclosure there.

I think Canadians want to know that their citizens, but also non-citizens, are going to be treated fairly and justly.

Does it give you any concern, as it does me, that those soldiers acted as they did in Afghanistan, arresting people who were ultimately taken to Guantanamo? We have no idea what happened to them.

If we are aiding in terrorism, we want to make the systems that we work with accountable. What are your comments on that?

Second, putting aside the juridical war on terror, do you not agree that it has not been for the lack of laws that we find ourselves in the terrorism difficulty, both on 9/11 and on subsequent issues; it has been an intelligence difficulty. We have either not used the intelligence properly, or we have not had the resources or the capacity to do intelligence work. If we are in a position where we have to rely on the laws, we are already lost.

terrorisme, notion qui implique l'adoption d'une réponse juridique qui est compatible avec le principe fondamental de la primauté du droit. Je ne veux pas revenir sur ce que j'ai déjà dit à ce sujet dans ma déclaration.

Pour ce qui est de la surveillance, la politique de sécurité nationale d'avril 2004 insiste sur la nécessité de mettre en place « des mécanismes de surveillance et d'examen efficaces afin d'éviter que, en voulant protéger une société ouverte, on érode par inadvertance la liberté et la valeur que nous sommes déterminés à défendre ».

Ce qui a été dit à l'époque au sujet de la politique de sécurité nationale vaut également pour la loi antiterroriste. Vous voulez savoir si nous proposons que la loi demeure intacte. La réponse est non. Nous sommes prêts non seulement à nous montrer réceptifs, mais également à accueillir favorablement les modifications que les sénateurs ou mes collègues à la Chambre souhaitent proposer à la loi antiterroriste en vue de l'améliorer.

J'ai proposé, en tant que membre du comité de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, une série de recommandations qui, je pense, ont contribué à bonifier la loi. J'ai même dit, à l'époque, que si certaines recommandations, que je qualifiais d'exigences minimales, n'avaient pas été prises en compte, j'aurais eu du mal, dans un premier temps, à appuyer la loi antiterroriste. J'ai formulé, de concert avec d'autres, six recommandations majeures qui ont eu pour effet, ainsi que je l'ai mentionné plus tôt, d'améliorer la loi antiterroriste et de resserrer la sécurité.

Le comité peut faire la même chose aujourd'hui. Pour ce qui est de l'idée d'inclure, dans la loi, la tenue d'un examen obligatoire tous les trois ans, je suis d'accord.

**Le sénateur Andreychuk :** Je voudrais combiner deux questions qui ne sont pas nécessairement liées. Nous attendons de connaître les conclusions de l'enquête sur l'affaire Arar, mais nous savons déjà que la question de divulgation pose problème.

Je pense que les Canadiens veulent avoir la garantie que les citoyens, et les non-citoyens, sont traités de façon juste et équitable.

Ne trouvez-vous pas inquiétant, et j'avoue que cela me préoccupe, que des soldats aient agi comme ils l'ont fait en Afghanistan, qu'ils aient arrêté des personnes qui ont fini par être transférées à Guantanamo? Nous ne savons pas ce qui leur est arrivé.

Si nous voulons participer à la lutte contre le terrorisme, il faut que nous puissions rendre compte de nos décisions. J'aimerais avoir votre avis là-dessus.

Deuxièmement, et je ne parle pas ici de la guerre juridique contre le terrorisme, n'est-il pas vrai que c'est l'absence non pas de lois, mais de renseignements qui fait que nous retrouvons, par suite des événements du 11 septembre, entre autres, dans un mode terroriste? Soit nous n'avons pas utilisé les systèmes de renseignement de façon adéquate, soit nous n'avons pas les ressources ou les capacités voulues pour mener des opérations de

We should not be putting our emphasis, our dollars, in any more legislation; we have quite enough. We should be putting our emphasis on a much more refined and workable intelligence security system, both in Canada and elsewhere.

**Mr. Cotler:** First, let me take your comments in order. In the matter of the treatment of non-citizens, and you made reference to the Arar case, I am not sure if senators know that while I was a member of Parliament, I did give advice to Mrs. Arar. I wrote publicly about the case, including matters relating to information. When I became Minister of Justice and Attorney General I recused myself from any further involvement in that case because of my prior involvement. Any aspects that relate to that case, I cannot speak to. If any of my colleagues wish to speak to it, they may.

As to the second matter, arresting people who are sent to Guantanamo, I would restate the basic principle that whatever we do has to comport with the rule of law, and we cannot find ourselves in any way, even inadvertently, compromising the protection of the rule of law in that regard.

On the third matter, with regard to issues relating to intelligence, I wrote about this at the time. I was of the view that a good law without the necessary intelligence basis may not assist as effective intelligence, even if you do not have the entire anti-terrorism legislative framework that might help to serve the purpose of appropriate pre-emption. I am referring to intelligence gathering being carried out in conformity with the rule of law. From my own reading of the 9/11 commission, I think the real issue there was not so much the absence of law; it was the absence of intelligence.

I think when you are involved in this kind of situation of counterterrorism, it is a very sophisticated exercise that also requires the appreciation of and respect for cultural diversities and religious particularities. If you have a situation where intelligence officers cannot speak the languages or appreciate the diverse culture of the communities in respect of which they may be seeking to be gathering intelligence, I stress always in a legitimate fashion, it does not bode well for the kind of intelligence that you ultimately secure, let alone the respect for the nature of the information-gathering process. We have to ensure that we develop and refine our information-gathering approaches that also appreciate cultural and religious sensibilities in that regard.

**Senator Andreychuk:** We will have time with officials, because we want to know what Canada's responsibilities were with those people who were arrested and sent to Guantanamo, since it was our soldiers participating in a legal action in Afghanistan. We do not know where they are or in what condition they are. That is appalling.

**The Chairman:** Thank you, colleagues. Shortly after today is over, we will be having security people in to talk about these issues directly.

renseignement. Si nous sommes obligés d'avoir recours à des lois, c'est qu'il est déjà trop tard. Il est inutile de consacrer encore plus d'efforts et d'argent à l'adoption de nouvelles lois. Nous en avons déjà assez. Ce qu'il nous faut, au Canada et ailleurs, c'est un système de renseignement et de sécurité mieux défini et plus efficace.

**M. Cotler :** Je vais répondre dans l'ordre. Concernant le traitement des non-citoyens, et vous avez fait allusion à l'affaire Arar, je ne sais pas si les sénateurs le savent, mais quand j'étais député, je conseillais Mme Arar. J'ai rédigé un article sur le sujet, y compris les questions touchant la divulgation de renseignements. Quand je suis devenu ministre de la Justice et procureur général, je me suis retiré du dossier. Je ne peux faire aucun commentaire là-dessus. Toutefois, si mes collègues veulent en parler, ils sont libres de le faire.

Pour ce qui est du deuxième point, soit l'arrestation des personnes qui ont été transférées à Guantanamo, je le répète : toutes les mesures adoptées doivent respecter la primauté du droit. Il s'agit là d'un principe fondamental. Nous ne pouvons d'aucune façon, même par inadvertance, compromettre le respect de la primauté du droit.

Concernant le troisième point, le renseignement, j'ai écrit à l'époque qu'une loi bien conçue qui ne repose sur aucun principe de base en matière de renseignement ne peut être efficace, même en l'absence d'un cadre législatif antiterroriste qui permet de favoriser l'adoption de mesures de préemption adéquates. Je fais allusion, ici, à la collecte de renseignements qui est effectuée en conformité avec la primauté du droit. Si j'ai bien compris les conclusions de la commission d'enquête sur les événements du 11 septembre, ce n'est pas tant l'absence de lois que le manque de renseignements qui a posé problème.

Quand on lutte contre le terrorisme, il est important de bien connaître et de bien respecter les diversités culturelles et les particularités religieuses. Si les agents du renseignement ne peuvent s'exprimer dans la langue ou comprendre la culture des communautés sur lesquelles ils tentent de recueillir des renseignements de façon légitime, j'insiste là-dessus, la qualité des renseignements recueillis, et le processus de collecte de renseignements, risquent de se retrouver entachés. Nous devons perfectionner nos méthodes de collecte de renseignements de manière à tenir compte des sensibilités culturelles et religieuses qui existent.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous aurons l'occasion d'interroger d'autres témoins, car nous voulons savoir quel rôle le Canada a joué dans l'arrestation des personnes envoyées à Guantanamo, puisque l'opération menée à l'époque par nos soldats en Afghanistan était légale. Nous ne savons pas où sont ces personnes ou dans quel état elles se trouvent. C'est ahurissant.

**La présidente :** Chers collègues, merci. Nous aurons l'occasion d'entendre très bientôt les responsables de la sécurité. Ils vont nous parler de ces questions.



**Senator Jaffer:** Minister, in your opening remarks you drew a distinction between terrorist tactics and the ideologies that sometimes underpin them. We know that terrorism is not unique to any unique political or ideological group or goal. Does this act draw a distinction between terrorism and ideology?

My concern is with the definition of "terrorist activity." Even the House of Lords commented on it. I understand we got that definition from the U.K. and the over breath of the definition. I would like to hear from you on the motivational elements: crime committed for political, ideological or religious purposes. My understanding in criminal law is that normally we do not require motivation. This act specifically sets out motivation. Traditionally, the proposition is not necessary for the Crown to establish motive as an element of the offence. Why are we including motive in the definition?

**Mr. Cotler:** You may recall, senator, that I stated at the time and wrote subsequently to the effect that consideration should be given to removing the motivational elements; namely, an act committed for political, religious or ideological purpose as requisite elements for the offence, while ensuring at the same time that they cannot serve as exculpatory grounds for defence.

Some of my considerations at the time related to the fact that the criminal law does not normally require motive for conviction or excuse conduct by reason of a lack of motive, but focuses on matters of intentionality. I was concerned that where you engage in the criminalization of motive, it could run the risk of politicizing the investigative and trial processes in that regard. Ironically enough, the inclusion of motivational elements may raise the prosecutorial bar for the evidentiary purposes and may make it harder to secure a prosecution.

Having said that, I think it is important to appreciate that the law did include, after I made that critique, an interpretive provision to the effect that reference to religious, political, or ideological purposes and motivational features should not be seen to be stereotypically engaging in any discriminatory practice. Rather, the reference is intended to be a limiting aspect of the definition of "terrorism." The purpose of it being included here is to distinguish terrorist activity from other types of criminal activity that are governed by separate provisions of criminal law. Nothing in that sense in this legislation, in that aspect of the definition, is intended to target any particular group, and because of the interpretive provision that I sought — which was added — nor can political, religious or ideological activities be criminalized in and of themselves. Rather, it is only acts or omissions of the extreme harm undertaken for political, religious or ideological purpose that fall under the definition of "terrorist activity." The whole idea is to set up distinguishable genera of criminal violence that is underpinned by radical religious, ideological or political motivational elements, but where it is made clear in the legislation that there is no intention to criminalize per se those motivational elements.

I might add there are other instances in the criminal law where motive is also considered to be relevant. For example, if you look at section 231.(3) of the Criminal Code, it defines planned and

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur le ministre, vous avez, dans votre déclaration, établi une distinction entre les tactiques terroristes et les idéologies qui parfois les sous-tendent. Nous savons que les actes terroristes ne sont pas le propre d'un groupe politique ou idéologique en particulier. Est-ce que la loi établit une distinction entre le terrorisme et l'idéologie?

La définition d'activité terroriste m'inquiète. Même la Chambre des lords s'est penchée là-dessus. Je crois comprendre que cette définition s'inspire de celle utilisée au Royaume-Uni. Je voudrais que vous nous parliez des facteurs de motivation, des crimes qui sont commis pour des motifs politiques, idéologiques ou religieux. Je crois comprendre qu'en droit pénal, il n'est pas nécessaire d'établir l'existence d'un motif. Or, cette loi-ci l'exige. Habituellement, il n'est pas nécessaire, pour la Couronne, d'établir l'existence d'un motif comme élément du crime. Pourquoi l'exigeons-nous dans la définition?

**M. Cotler :** Sénateur, j'ai indiqué, à l'époque, qu'il fallait envisager de supprimer les facteurs de motivation, à savoir l'acte commis au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique comme élément du crime, tout en veillant à ce qu'ils ne servent pas de moyens de défense exonérateurs.

Habituellement, le droit pénal n'exige pas qu'on établisse l'existence d'un motif pour condamner une personne ou pour excuser sa conduite, faute de preuve. Il met plutôt l'accent sur l'intention. Je pensais que la criminalisation du motif aurait pour effet de politiser le processus d'enquête et le procès. Curieusement, l'inclusion des facteurs de motivation risque de placer la barre plus haut pour ce qui est des éléments qui doivent être fournis à des fins de preuve, et de rendre les poursuites encore plus compliquées.

Cela dit, il est important de souligner qu'à la suite de mon intervention, une disposition interprétative a été ajoutée à la loi dans le but d'empêcher que l'expression de croyances et de motivations politiques, religieuses ou idéologiques ne soit assimilée à une pratique discriminatoire. On a ainsi cherché à restreindre la définition de « terrorisme », à établir une distinction entre l'activité terroriste et les autres activités criminelles qui font l'objet de dispositions pénales distinctes. La loi, la définition ne cible aucun groupe particulier. Je tiens également à préciser que, grâce à la disposition interprétative qui a été ajoutée, les activités politiques, religieuses ou idéologiques ne peuvent être assimilées à un crime. Seules les actions ou omissions causant des dommages exceptionnels et commises au nom d'objectifs politiques, religieux ou idéologiques tombent sous le coup de la définition d'« activité terroriste ». Nous voulons cerner les actes de violence criminelle distincts qui sont commis par des éléments religieux, idéologiques ou politiques radicaux, tout en insistant sur le fait que la loi ne vise aucunement à criminaliser ces facteurs de motivation.

J'ajouterais qu'il y a d'autres cas, en droit pénal, où le motif est considéré comme un élément important. Par exemple, l'article 231.(3) du Code criminel précise que le meurtre au



deliberate first degree to include murder committed pursuant to an arrangement where money passes from one person to another; namely, a contract killing. The point is, the reference to “motive” is not unknown in the Criminal Code, even when we are referring to criminal acts that are not of a terrorist character. Here it was included to distinguishably identify acts of criminal violence that are of a terrorist character while providing, through that interpretive provision, protection against use of those motivational elements for prejudicial purposes.

**Senator Jaffer:** I also asked you the distinction between “terrorism” and “ideology.” Do you believe that the law draws a distinction?

**Mr. Cotler:** I think the law is intended to draw a distinction. No one seeks to criminalize ideology. That religious, political or ideological expression must always be protected. We are talking about motivational elements that have to link up with all the other elements in the definition of a “terrorist activity” for the purposes of it becoming a terrorist offence. It is not a stand-alone provision. It is one element in a series of constituent elements for the purposes of defining what a terrorist activity is and distinguishing it from other general acts of criminal violence.

**The Chairman:** Minister, we have two senators who wish to ask an extra question. Would you have time to entertain them?

**Mr. Cotler:** I would be happy to answer.

**Senator Lynch-Staunton:** You mentioned Mahar Arar and torture. That prompts me to ask this question. As we know, Mr. Arar was returning from Tunisia and landed in New York. He was seized — not arrested — detained and sent to his place of birth as a Canadian citizen. We know his version of events. It is now subject to a royal commission, so we cannot get into any details.

Following that shameful treatment of a Canadian citizen, breaking all elementary rules of human behaviour, what representations, if any, have been made by the government to the American authorities pleading for a guarantee that this sort of treatment of Canadians will never happen again?

**Mr. Cotler:** Senator, that question might better be put to those in our foreign affairs group who have been engaged in bilateral discussions in that regard; however, I will ask my officials if they wish to comment on that particular issue.

**Senator Lynch-Staunton:** Should it be part of the softwood lumber dispute and be just thrown into the mix?

**Mr. Cotler:** No, it will not be thrown into the mix. I stated earlier the general principle that must apply here. That is that our partners in anti-terrorism would expect us to conduct ourselves in a manner that comports with the rule of law, and we would expect our partners to conduct themselves in such matters to comport with the rule of law, because we all have undertaken, in a system of international justice, to operate in a manner that respects the rule of law.

premier degré commis avec préméditation et de propos délibéré englobe le meurtre commis à la suite d'une entente financière, c'est-à-dire le meurtre à forfait. Le fait est que le « motif » n'est pas un concept étranger au Code criminel, même quand nous faisons allusion aux actes criminels qui ne sont pas de nature terroriste. Il a été inclus dans la loi dans le but de cerner les actes de violence criminelle qui sont de nature terroriste et de fournir aussi, par le truchement de la disposition interprétative, une protection contre l'utilisation de ces facteurs de motivation à des fins préjudiciables.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous ai demandé s'il existait une distinction entre « terrorisme » et « idéologie ». Est-ce que la loi, à votre avis, établit une distinction entre ces deux notions?

**M. Cotler :** À mon avis, oui. Nous ne cherchons pas à criminaliser les idéologies. L'expression de croyances religieuses, politiques ou idéologiques doit être protégée. Il est question ici de facteurs de motivation qui sont liés à tous les autres éléments de la définition d'« activité terroriste » et qui aboutissent à une infraction terroriste. Il ne s'agit pas d'une disposition distincte, mais d'un élément parmi d'autres qui vise à définir l'activité terroriste et à distinguer celle-ci des autres actes de violence criminelle.

**La présidente :** Monsieur le ministre, il y a deux sénateurs qui souhaitent poser une question supplémentaire. Avez-vous le temps d'y répondre?

**M. Cotler :** Oui.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Vous avez parlé de Mahar Arar, des tortures qu'il a subies. Comme nous le savons, M. Arar, qui arrivait de la Tunisie, a atterri à New York. Il a été non pas arrêté, mais placé en détention et envoyé dans son pays d'origine en tant que citoyen canadien. Nous connaissons sa version des faits. L'affaire faisant maintenant l'objet d'une commission d'enquête royale, nous ne pouvons pas entrer dans les détails.

À la suite du traitement éhonté qu'on a fait subir à un citoyen canadien, alors que toutes les règles élémentaires de comportement ont été violées, quelles pressions, s'il en est, le gouvernement a-t-il exercé auprès des autorités américaines pour faire en sorte que ce genre de situation ne se reproduise plus?

**M. Cotler :** Sénateur, il serait peut-être préférable de poser cette question à notre groupe des affaires étrangères qui a déjà entamé des discussions bilatérales à ce sujet; je vais toutefois demander à mes collaborateurs s'ils désirent faire des observations sur cette question en particulier.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Devrait-on l'inclure dans le différend sur le bois d'œuvre ou simplement l'ajouter aux autres enjeux?

**M. Cotler :** Non, on ne l'ajoutera pas aux autres. J'ai parlé plus tôt du principe général qui doit s'appliquer dans ce cas, à savoir que nos partenaires dans la lutte contre le terrorisme s'attendent à ce que nous nous conduisions d'une manière qui est conforme à la primauté du droit et que nous sommes en droit d'attendre la même chose de leur part, car nous avons tous convenu, dans le contexte d'un système de droit international, d'agir de manière à respecter la primauté du droit.

As I said, because of my involvement in the Mahar Arar case and related considerations, I have had to remove myself from the ambits of those discussions.

**Senator Lynch-Staunton:** In this case, there was no rule of law respected. It was under an unusual policy called “rendition” where the government has given opinions that they can seize people, not arrest them, and deport them and see what happens after. If you read the recent article in *The New Yorker*, you will get a pretty good analysis of the excesses created by that policy.

As Minister of Justice, with your strong feelings about torture and about respect for human rights, particularly for Canadian citizens, why have you not made representations to the Attorney General or whoever is responsible in the United States to the effect that once is bad enough; do not do that again. Put it on the record. I have not heard anyone in the government condemn that policy.

**Mr. Cotler:** I will state for the record that I have had to recuse myself.

**Senator Lynch-Staunton:** I am talking about the policy of the United States against Canadian citizens.

**Mr. Cotler:** I will say the following: You can refer to that which I have already written on that matter during the period that I was involved in that case, and my views on these were then a matter of public record.

**Senator Lynch-Staunton:** That is not my question.

**Mr. Cotler:** If I may continue: In my discussions with my counterparts, the positions that I have expressed here this morning I have expressed in those discussions. I do not change what I have to say depending on the forum in which I find myself. If I have expressed certain views here about the need to protect the rule of law, those views will find expression in my discussions with my counterparts in other countries. Indeed, I have made a point of saying, and it is there in my remarks on an ongoing basis, that I believe in Canada we have developed a principled approach to counterterrorism law that seeks to anchor itself in a relationship between security and rights. We can protect both and not have to trade off one for the other. I take that same position, as a matter of principle and policy, which I articulate in my discussions with my counterparts, be it the Attorney General of the United States or the Attorney General of the United Kingdom. I would expect that they would ask us to be held to that principled approach, and I do not think they would regard it as being inappropriate for me to say that we all have to be held accountable to that approach.

**Senator Fraser:** My question is much less controversial. It addresses a matter of administrative practice and the principles behind it. This is something I raised three years ago, and again last week with your colleague, Ms. McLellan. It has to do with the drafting of the list of entities. As I am sure you remember, the list is drawn up by the Solicitor General. It is reviewed two years

Comme je l’ai dit, compte tenu de mon intervention dans l’affaire Mahar Arar et d’autres considérations connexes, j’ai dû me retirer de ces discussions.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Dans ce cas, aucune règle de droit n’a été respectée. On a appliqué la politique des mesures d’extradition extraordinaire qui permettent d’appréhender des personnes sans toutefois les mettre en état d’arrestation et de les déporter pour voir ce qui va se passer par la suite. Un article paru récemment dans *The New Yorker* présente une bonne analyse des dérapages que cette politique a provoqués.

En votre qualité de ministre de la Justice, fort préoccupé par la torture et le respect des droits de la personne, particulièrement dans le cas des citoyens canadiens, pourquoi n’avez-vous pas exercé des pressions auprès du secrétaire à la Justice ou des responsables de ce dossier aux États-Unis pour qu’on mette fin à cette pratique? Je veux que cela soit consigné au compte rendu. Je n’ai entendu personne du gouvernement condamner cette politique.

**M. Cotler :** Je tiens à préciser que j’ai dû me récuser.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je parle ici de la politique des États-Unis hostile aux citoyens canadiens.

**M. Cotler :** Je dirai ceci : vous pouvez vous référer à ce que j’ai déjà écrit à ce propos quand je suis intervenu dans cette affaire, car mon point de vue sur la question était alors du domaine public.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Ce n’est pas là la question que je pose.

**M. Cotler :** Si vous permettez que je poursuive, je tiens à préciser que dans le cadre des entretiens que j’ai eus avec mes homologues, les positions que j’ai défendues étaient les mêmes que celles que j’ai exposées ici ce matin. Je ne change pas mon discours en fonction de la tribune à laquelle je m’adresse. Si j’ai exprimé aujourd’hui certains points de vue sur la nécessité de protéger la primauté du droit, je les ferai aussi valoir dans mes entretiens avec mes homologues dans d’autres pays. D’ailleurs, j’ai insisté pour dire et, je le répète souvent, qu’à l’égard d’une loi antiterroriste, le Canada a adopté une démarche fondée sur des principes, qui cherche fermement à établir un rapport entre la sécurité et les droits de la personne. Nous pouvons protéger ces deux aspects et on ne devrait pas en privilégier un au détriment de l’autre. C’est une question de principe et de politique, et je fais valoir la même position dans les discussions que j’ai avec mes homologues, qu’il s’agisse du secrétaire américain à la Justice ou du procureur général du Royaume-Uni. Je m’attends à ce qu’ils nous demandent de respecter cette démarche fondée sur des principes et je ne crois pas qu’ils jugeraient inapproprié que je dise que nous devons tous la respecter.

**Le sénateur Fraser :** Ma question prête beaucoup moins à controverse. Elle porte sur une pratique administrative et les principes qui la sous-tendent. Il s’agit d’une question que j’ai soulevée il y a trois ans, et encore la semaine dernière auprès de votre collègue Mme McLellan. Elle concerne l’établissement de la liste d’entités. Comme vous vous en rappelez sans doute, il

later by the Solicitor General, acting in both cases principally on the advice of his or her department. Given the serious consequences that flow from being on the list of entities, which is to say terrorist groups, is it appropriate that the same people who drew up the list in the first place be the ones charged with reviewing it?

**Mr. Cotler:** As you know, there is a rather protracted process before an entity is indeed so listed as a terrorist entity, which includes both a reasonable grounds test and intention elements that are incorporated into the listing process. You know the substance and sequence of those steps by which an entity can be listed and in respect of which such an entity can be removed. In that regard, there are a number of safeguards; whether they specifically will address that particular concern is something to be looked at. The list is subject to review and can be amended. The Solicitor General, on application, can recommend that an entity no longer be listed. The Solicitor General's decision to recommend or not to recommend delisting after such application is itself subject to review by the federal courts; so there is a judicial review oversight mechanism. The Federal Court can order removal of an entity from the list. The Solicitor General is required to perform an automatic review of the full list every two years, and any entity that remains on the list after each two-year review may again initiate an application to be removed. A mechanism is also included to address cases of mistaken identity.

It is correct that, after the two-year period, the Solicitor General is engaged at that point, once again in the oversight approach. I will try to contextualize it for you. There are judicial review mechanisms interposed so that the Solicitor General's review involvement is subject to judicial review, and individuals can make applications for purposes of that judicial review and have their names reviewed from the list.

Again, I want to go back to my initial remarks in this regard. If it is felt by this committee, looking at that process, that, "You are right, there are many safeguards, you have enunciated them, but we feel a different review process should take place or, if it is the same one, undertaken by somebody other than the Solicitor General," then this is something that you might wish to consider as part of your review.

**The Chairman:** Thank you to all of you. This is a very difficult and painful subject. I do appreciate your cooperation, and I know that it is hard to be concise because of the nature of the issues. All considered, we have done pretty well.

I want to thank you, Minister Cotler, for being here. We will perhaps call on you to come back more than one time, if you are eager to, as our deliberations roll on. We do appreciate the generosity of time you have given us today, and certainly your thought and passion on this issue.

The committee adjourned.

incombe au solliciteur général d'établir cette liste, puis de la réexaminer après deux ans. Dans les deux cas, le solliciteur général s'appuie principalement sur les recommandations de son ministère. Compte tenu qu'il y a des conséquences sérieuses à figurer sur la liste d'entités, c'est-à-dire de groupes terroristes, est-il approprié que ce soit les mêmes personnes qui établissent la liste et qui la réexaminent?

**M. Cotler :** Comme vous le savez, le processus établi pour faire inscrire une entité sur la liste est très long et il prévoit notamment que les critères des motifs raisonnables et des éléments d'intention sont respectés. Vous connaissez la teneur et le déroulement de ces étapes par lesquelles une entité peut être inscrite sur la liste ou en être rayée. À cet égard, il y a un certain nombre de mesures de protection; quant à savoir si elles vont répondre à cette préoccupation précise, c'est une question sur laquelle il faudra se pencher. La liste est soumise à un examen et elle peut être modifiée. À la suite d'une requête, le solliciteur général peut recommander qu'une entité soit rayée de la liste. La décision du solliciteur général de recommander ou de ne pas recommander que l'entité soit rayée de la liste est elle-même soumise à un examen par les tribunaux; donc, il y a un mécanisme de contrôle judiciaire en place. La Cour fédérale peut ordonner le retrait d'une entité de la liste. Le solliciteur général est tenu d'effectuer tous les deux ans un examen obligatoire de la liste complète, et toute entité qui demeure inscrite après l'examen biennal peut de nouveau présenter une demande pour se faire rayer de la liste. Un mécanisme est également prévu pour régler les cas où il y a eu erreur sur la personne.

Il est vrai qu'après la période de deux ans, le solliciteur général est de nouveau engagé dans le processus de surveillance. Je vais essayer de vous situer dans le contexte. Il y a des mécanismes de contrôle judiciaire qui s'interposent de sorte que l'examen du solliciteur général est soumis à une révision judiciaire et que les personnes qui veulent faire rayer leur nom de la liste peuvent présenter une demande aux fins de cette révision judiciaire.

Je veux revenir sur ce que j'ai dit à ce propos dans ma déclaration. Si le comité examine le processus et convient qu'il comporte de nombreuses mesures de protection, mais qu'il a le sentiment qu'il devrait être différent ou que l'examen devrait être effectué par une personne autre que le solliciteur général, il voudra peut-être se pencher sur cette question dans le cadre de son examen.

**La présidente :** Merci à vous tous. Il s'agit d'un sujet très difficile et pénible. J'apprécie votre collaboration et je sais qu'il est difficile d'être concis à cause de la nature des questions. Tout bien considéré, nous nous en sommes fort bien sortis.

Je tiens à vous remercier, monsieur le ministre Cotler, d'être venu nous rencontrer aujourd'hui. Nous allons peut-être vous inviter à revenir plus d'une fois, si vous y tenez, au fur et à mesure que nos travaux progresseront. Nous sommes heureux que vous ayez pris le temps de venir nous faire part de vos réflexions et de votre passion pour ce dossier.

La séance est levée.



OTTAWA, Monday, February 21, 2005

The Special Senate Committee on Anti-terrorism Act met this day at 1:30 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we are now ready to continue our review of the Anti-terrorism Act. We began our work this morning by hearing from Justice Minister Irwin Cotler. While the minister's commitments to the House of Commons did not permit him to remain this afternoon, we are fortunate to be joined by officials from his department: Mr. Breithaupt, Mr. Cohen and Mr. Dolhai. We are grateful that our witnesses have agreed to stay.

Our session this morning was full of questions and answers. There are senators around the table who are eager to follow up on some of those questions and answers with you this afternoon.

**Senator Lynch-Staunton:** When I asked the minister which features of the bill had been found useful and why certain provisions had not been used, as I recall his answer, he did mention the list of entities. He did mention the provision that allows the seizure of funds — I forget the acronym he used — amounting to \$70 million, which is impressive. There did not seem to be much else that he could remember. Could someone else tell us what other provisions in the bill had been helpful in this judicial war against terrorism?

**Mr. Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice Canada:** Honourable senators, the point was made that the mere fact that the legislation is not necessarily used is not a measure of its importance. That point deserves underscoring.

As well, I understand the interest in gaining an appreciation of what is or what has been used. Certainly, the provisions in the Canada Evidence Act are provisions that have been used and have been found constitutionally sufficient by the courts.

There has been a prosecution launched using one of the provisions of the Criminal Code offences as well. The freezing provisions have also been mentioned. The investigative hearing provision was used in the Air India prosecution. Those would be some of the provisions in a rather large act.

Other provisions, such as those dealing with the Security of Information Act, which replaces the Official Secrets Act, are matters that have a long history within Canadian law. The overhaul of the Official Secrets Act has been on the mind of parliamentarians certainly since the 1980s during the time of the Macdonald commission. That is another piece of legislation that is of undoubted importance.

OTTAWA, le lundi 21 février 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 30, afin de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Honorables sénateurs, nous sommes maintenant prêts à poursuivre notre examen de la Loi antiterroriste. Nous avons commencé ce matin par entendre le ministre de la Justice, Irwin Cotler. Même si le ministre n'a pas pu rester parce qu'il devait se rendre à la Chambre des communes, nous pouvons poursuivre la discussion cet après-midi avec les hauts fonctionnaires de son ministère, MM. Breithaupt, Cohen et Dolhai. Nous leur sommes reconnaissants d'avoir accepté de rester.

Il y a eu beaucoup de questions et de réponses ce matin, et il y a des sénateurs ici présents qui sont impatients de poursuivre la discussion avec vous sur certaines de ces questions et réponses.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Quand j'ai demandé au ministre quels étaient les éléments de la loi qui avaient été jugés utiles et pourquoi certaines dispositions n'avaient pas été utilisées, il a invoqué dans sa réponse, si je me souviens bien, la liste des entités, de même que la disposition autorisant la saisie de fonds — j'oublie quel est l'acronyme qu'il a utilisé — et qui a permis de saisir 70 millions de dollars, montant impressionnant. Il ne semblait pas y avoir grand-chose d'autre dont il pouvait se souvenir. Quelqu'un d'autre pourrait-il nous dire quelles autres dispositions de la loi ont été utiles dans la lutte judiciaire contre le terrorisme?

**M. Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la personne, Ministère de la Justice Canada :** Honorables sénateurs, il a été souligné que le fait que la loi n'ait pas été utilisée ne doit pas servir à en déterminer l'importance. Il convient de bien insister là-dessus.

Par ailleurs, je comprends que l'on veuille se faire une idée de ce qui est ou de ce qui a été utilisé. Chose certaine, les dispositions de la Loi sur la preuve au Canada ont été utilisées et ont été jugées conformes à la Constitution par les tribunaux.

Il y a aussi eu une poursuite qui a été intentée en vertu d'une des dispositions concernant les infractions prévues au Code criminel. Les dispositions relatives au blocage des biens ont également été invoquées. La disposition relative aux investigations a été invoquée dans la poursuite concernant Air India. Ce sont là certaines des dispositions de cette loi assez volumineuse qui ont été invoquées.

D'autres, comme celle concernant la Loi sur la protection de l'information, qui a remplacé la Loi sur les secrets officiels, traite de notions depuis longtemps reconnues en droit canadien. La refonte de la Loi sur les secrets officiels préoccupait déjà les parlementaires depuis au moins les années 80, c'est-à-dire depuis l'époque de la commission Macdonald. C'est là une autre loi dont l'importance est indéniable.

**Senator Lynch-Staunton:** The minister went to some length to explain the protections involved in the preventive arrest provisions, and they have not been used. However, the security certificates under the Immigration Act have been used.

If the process in Bill C-36 seems to be fair — nothing could be more unfair than a security certificate — why has Bill C-36 not been used? Am I mixing apples and oranges? Detention is detention.

**Mr. George Dolhai, Director/Senior General Counsel, Strategic Prosecution Policy Section, Department of Justice Canada:** Honourable senators, the two areas are directed at different matters. The security certificate — and this is not an area in which I practice — is directed toward a situation where the ultimate goal is the removal of the individual from Canada. Whereas, the preventive arrest provision is intended to deal with a particular concern at a particular time: reasonable grounds to believe that a terrorist activity will be committed and reasonable suspicion about the individual who needs to be dealt with at that moment and for a limited period of time.

The section contemplates that if there is detention to be ordered, it cannot be longer than 72 hours. The conditions that are imposed on the individual are conditions that address the safety concern that was posed, are irrespective of the person's immigration status and are not directed toward resolving that immigration status. It is focused only on the safety issue, whereas the certificates are focused on the immigration status of that person as well as the safety concern he or she represents.

**Senator Lynch-Staunton:** I see the difference, but I do not understand why they wish to remove a non-citizen. Why can that not be initiated under Bill C-36, so that person will have an opportunity to know what the charges are. After 72 hours the government would be forced either to charge him or not, or to get the normal judicial process working.

**Mr. Dolhai:** There is no mechanism in Bill C-36 to address the immigration issue that the person presents. There is only an ability to deal with the safety aspect that is presented at that point in time. In respect of a particular threshold, there must be reasonable grounds to believe that a terrorist activity will be committed and a reasonable suspicion with respect to that individual.

**Senator Lynch-Staunton:** I suppose that I am the only one who does not get nuance; I will not belabour the point.

I know this security certificate business does not come to your department directly, but you cannot help but be affected by it. What kind of guarantee does the government ask from a country to which a citizen will be sent back that torture or other means deemed unacceptable here will not be used against him or her?

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Le ministre a expliqué assez longuement les mesures de sauvegarde que prévoient les dispositions autorisant l'arrestation préventive. Ces dispositions n'ont pas été utilisées, mais les certificats de sécurité que prévoit la Loi sur l'Immigration l'ont été.

Si la procédure prévue dans le projet de loi C-36 semble équitable — rien ne pourrait être moins équitable qu'un certificat de sécurité —, pourquoi n'y a-t-on pas eu recours? Suis-je en train de confondre des pommes avec des oranges? La détention, c'est la détention.

**M. George Dolhai, directeur/avocat général principal, Section de l'élaboration des politiques stratégiques en matière de poursuites, ministère de la Justice Canada :** Honorables sénateurs, les deux visent des situations différentes. Le certificat de sécurité — dont je n'ai pas à m'occuper dans le cadre de mes fonctions — vise les situations où l'objectif ultime est le renvoi de la personne du Canada. Par contre, la disposition concernant l'arrestation préventive est destinée à répondre à une préoccupation bien précise à un moment bien précis, c'est-à-dire dans des cas où l'on a des motifs raisonnables de croire qu'une activité terroriste sera perpétrée et que l'on a des soupçons raisonnables au sujet d'une personne qui doit être détenue à un moment bien précis et pour une durée limitée.

L'article en question stipule que la détention, si elle est ordonnée, ne peut durer plus de 72 heures. Les conditions qui sont imposées à la personne visée sont fixées en fonction du risque pour la sécurité, ne tiennent absolument pas compte du statut de la personne sur le plan de l'immigration et ne sont pas destinées à régler la question de son statut. La détention préventive ne se fonde que sur le risque pour la sécurité, tandis que le certificat de sécurité tient compte aussi bien du statut de la personne au titre de l'immigration et du risque qu'elle pose au chapitre de la sécurité.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je vois la différence, mais je ne comprends pas pourquoi ils veulent renvoyer un non-citoyen. Pourquoi cela ne peut-il pas se faire sous le régime du projet de loi C-36, pour que la personne puisse savoir de quoi elle est inculpée. Après 72 heures, le gouvernement serait forcé de l'inculper ou de ne pas l'inculper ou de suivre la filière judiciaire normale.

**M. Dolhai :** Il n'y a pas de mécanisme dans le projet de loi C-36 qui prévoit le cas d'immigration de cette personne. On ne peut que s'occuper de l'aspect sécurité du cas actuellement. Pour ce qui est du critère, on doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'un acte terroriste sera commis et avoir des soupçons raisonnables au sujet de l'individu.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** J'imagine que je suis le seul à ne pas voir la nuance mais je ne vais pas m'attarder là-dessus.

Je sais que cette histoire de certificat de sécurité ne relève pas directement de vous, mais il est évident que cela vous touche. Quelle sorte de garantie le gouvernement demande-t-il à un pays où un citoyen sera renvoyé que la torture ou d'autres méthodes jugées inacceptables ici ne seront pas employées contre lui?

If you say that does not fall under your section and you will have to ask the appropriate officials, I am willing to wait for those officials to come before us.

**Mr. Daniel Therrien, Senior General Counsel, Department of Justice Canada:** Honourable senators, part of my responsibility is to advise, among other departments, the Canada Border Services Agency, which is responsible for security certificates.

Before we get into assurances when someone alleges a risk of torture, the allegation of an individual that he will be at risk of torture is assessed by the Department of Citizenship and Immigration based on the country of destination, on the individual circumstances of the individual and the likelihood that that person is at risk of torture, as opposed to the country having a human rights record that is less than perfect. There is an assessment of the facts of the case to determine whether the person is actually at risk of torture.

In the determination of whether there is a risk of torture, it happens in some cases that assurances are sought from the country of destination that human rights will be respected. This is part of a diplomatic process, so the assurances will vary, but there is a certain level of specificity to the assurance sought so that what is obtained is not a general confirmation that human rights will be respected but that the individual about to be removed will have his or her rights respected, and sometimes there is even an assurance that torture will not be inflicted.

These assurances are sought in very few cases. Of course, even if an assurance is sought and obtained, the assessment by the Department of Citizenship and Immigration looks at the reliability of these assurances, all circumstances being considered. We have seen risk assessments by the Department of Citizenship and Immigration that have not given full weight to the assurance received and have been made regardless of it.

Assurances are given and they are weighed in the risk assessment, but assurances are not accepted without considering the reliability of them.

**Senator Lynch-Staunton:** There is no guarantee that assurances will be carried out.

**Mr. Therrien:** No. They are assessed on a case-by-case basis.

**Senator Lynch-Staunton:** That means that if you want to send someone back to his country of origin but that country will not give assurances, that person can be detained indefinitely. I am not questioning the reason for which you want to deport someone to his country of origin. You want to ensure that his basic human rights are respected, but you do not get that assurance. You consider him a threat to our society, so what do you do with him? Do you keep him in detention indefinitely?

I am worried about how this unravels eventually. I am not questioning the reasoning behind the detention. I will question the process, but I want to find out what the end result of the process is

Si vous dites que cela ne relève pas de votre service et qu'il vous faudra demander aux fonctionnaires compétents, je suis prêt à attendre qu'ils viennent comparaître devant nous.

**M. Daniel Therrien, avocat général principal, ministère de la Justice Canada :** Honorables sénateurs, une partie de mes fonctions est de conseiller, entre autres ministères, l'Agence des services frontaliers du Canada, qui s'occupe des certificats de sécurité.

Avant de parler de garanties, quand quelqu'un prétend qu'il y a risque de torture, l'allégation selon laquelle une personne il risque la torture est évaluée par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration en fonction du pays de destination, de la situation particulière de l'individu et des probabilités que la personne risque la torture, par opposition au fait qu'un pays a des antécédents en matière de droits de la personne qui sont moins que parfaits. Il y a une évaluation des faits du cas pour déterminer si la personne risque effectivement la torture.

Dans la décision concernant la question de savoir s'il y a risque de torture, il arrive dans certains cas que des assurances sont demandées au pays de destination que les droits de la personne seront respectés. Cela fait partie du processus diplomatique, si bien que les assurances vont varier, mais il y a un certain degré de spécificité de l'assurance demandée pour que ce qui est obtenu n'est pas une confirmation générale que les droits de la personne seront respectés mais que l'individu sur le point d'être renvoyé verra ses droits respectés, et parfois il y a même une assurance que la torture ne sera pas infligée.

Ces assurances sont demandées dans très peu de cas. Évidemment, même si une assurance est demandée et obtenue, l'évaluation du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration tient compte de la fiabilité de ces assurances, toutes les circonstances étant étudiées. Nous avons vu des évaluations du risque par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration qui n'ont pas accordé tout le crédit à l'assurance reçue et qui ont été faites malgré cela.

Des assurances sont données et elles sont pondérées dans l'évaluation du risque, mais les assurances ne sont pas acceptées sans que l'on tienne compte de leur fiabilité.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Rien ne garantit que les assurances seront tenues.

**M. Therrien :** Non. Elles sont évaluées au cas par cas.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Cela signifie que si vous voulez renvoyer quelqu'un dans son pays d'origine et que ce pays ne donne pas d'assurances, la personne peut être détenue indéfiniment. Je ne conteste pas la raison pour laquelle vous voulez expulser quelqu'un vers son pays d'origine. Vous voulez vous assurer que ses droits fondamentaux sont respectés, mais vous n'obtenez pas cette assurance. Vous le considérez comme une menace pour notre société, alors qu'en faites-vous? Le gardez-vous en détention indéfiniment?

La tournure que cela prend m'inquiète. Je ne conteste pas les raisons qui motivent la détention. Je vais contester la méthode mais je veux savoir comment cela aboutit dans le cas d'un pays



in case a country either will not accept the individual or the Department of Citizenship and Immigration does not believe that there are sufficient assurances to protect that individual once deported.

**Mr. Therrien:** Even though some persons who have been the subject of certificates have been held for relatively long periods, we do not have indefinite detention in this country.

**Senator Lynch-Staunton:** No, but they are being held indefinitely.

**Mr. Therrien:** Some have been held for relatively long periods.

**Senator Prud'homme:** How long is "long?" Is it five years, 10 years or forever?

**Mr. Therrien:** I recognize that some people have been detained for long periods. A decision by the Federal Court of Appeal rendered only last week or the week before holds just that: It recognizes that we do not have indefinite detention in this country. We detain people under a security certificate with a view to removing them. That is the end result. It may take a while, but it is not indefinite in the sense that we will not be able to remove them yet we are detaining them.

That was the situation in the United Kingdom that was looked at by the House of Lords. The U.K. government was unable to remove and was detaining with no end to that detention in sight. We cannot say what the exact date is, but the end in sight for us is the removal date. I fully recognize that the process leading to removal can be lengthy and results in long periods of detention, which is a question of concern. However, I respectfully make a distinction between "lengthy detention" during a removal process and "indefinite detention" such as was occurring in the United Kingdom.

**Mr. Cohen:** You have put your finger on what is a policy dilemma for all western democracies. It comes down to the question of how we move to safeguard our security while at the same time ensuring that we are faithful to our belief that people should not face the consequence of torture or the death penalty, for example.

This issue is being grappled with in this context, but it is not the first time that this kind of issue has arisen for the consideration of parliamentarians. We have experienced this watershed in the past in relation to the way in which we deal with dangerous offenders. We have a regime that deals with indefinite detention of dangerous offenders according to a procedure that has stringent safeguards built into it. The challenge is to come up with a mechanism to deal with the novel dilemma that democracies have to face in these circumstances.

**Senator Lynch-Staunton:** These people do not have the opportunity of a real trial while a dangerous offender does.

**Mr. Cohen:** I was not making an exact analogy. The determination of dangerous offenders is made in a hearing after conviction for a previous offence. In this situation, there is a

qui refuse l'individu ou lorsque le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration juge insuffisantes les assurances que la personne sera protégée après avoir été renvoyée.

**M. Therrien :** Même si les personnes qui ont fait l'objet de certificats ont été détenues pour des périodes relativement longues, il n'y a pas de détention indéfinie ici.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Non, mais ils sont quand même détenus indéfiniment.

**M. Therrien :** Certains ont été détenus pour des périodes relativement longues.

**Le sénateur Prud'homme :** Cela veut dire quoi « longues »? Est-ce que c'est cinq ans, 10 ans ou toujours?

**M. Therrien :** J'admets que certaines personnes ont été détenues pendant de longues périodes. Une décision de la Cour d'appel fédérale rendue la semaine dernière seulement ou la semaine précédente le dit précisément : Elle reconnaît qu'il n'y a pas de détention indéfinie ici. Nous détenons des gens en vertu d'un certificat de sécurité dans le but de les renvoyer. C'est l'aboutissement. Cela peut prendre un certain temps, mais ce n'est pas indéfini en ce sens que nous ne pourrions pas les renvoyer pour l'instant de sorte que nous les détenons.

Telle était la situation au Royaume-Uni qui a été examinée par la Chambre des lords. Le gouvernement britannique était incapable de renvoyer et détenait sans que l'on puisse savoir quand prendrait fin cette détention. Nous ne pouvons pas dire quelle est la date exacte, mais la fin en vue pour nous, c'est la date du renvoi. J'admets tout à fait que le processus qui mène au renvoi peut être long et se traduire par de longues périodes de détention, ce qui est une question qui inquiète. Toutefois, je fais respectueusement une distinction entre une longue détention pendant le processus de renvoi et une détention indéfinie, comme c'était le cas au Royaume-Uni.

**M. Cohen :** Vous avez mis le doigt sur un dilemme pour toutes les démocraties occidentales. La question est de savoir comment nous assurons notre sécurité tout en étant fidèles à notre conviction que les gens ne doivent pas risquer la torture ou la peine de mort, par exemple.

On se débat avec cette question ici, mais ce n'est pas la première fois que les parlementaires se penchent dessus. Ce tournant, nous l'avons déjà pris quand il s'agissait de traiter le cas des délinquants dangereux. Nous avons un régime pour la détention indéfinie de délinquants dangereux; la marche à suivre comporte des règles strictes. Nous sommes appelés à trouver un mécanisme qui permette de faire face à un dilemme nouveau pour les démocraties en pareilles circonstances.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Ces gens-là n'ont pas droit à un véritable procès, contrairement aux délinquants dangereux.

**M. Cohen :** Ce n'est pas une analogie exacte. La décision qu'il s'agit d'un délinquant dangereux se prend à l'occasion d'une audience après déclaration de culpabilité pour un crime antérieur.

hearing into the kind of danger that an individual poses to the state. This is essentially what is also being addressed in the security certificate process. I would not want to put the two proceedings on exactly the same footing.

**Senator Lynch-Staunton:** In the case of Mr. Charkaoui, we finally allowed a release. After reading the conditions of his release, I believe that he is going from one form of detention to another. He will breathe some fresh air, but he still has to report. He cannot use a cellphone; he has to be home by a certain time, et cetera. I agree that that is better than being in solitary confinement in jail, but he is no further ahead. The case will be reviewed in six months, and maybe he will go back to jail.

This process seems to be endless until you convince a judge that the assurances being given are such that we must let him go.

**Mr. Cohen:** As I said, it is a policy dilemma that must be addressed by parliamentarians, and not only in Canada. It does require some fresh thinking and some international coordination in order to determine how to deal with some of these situations. It may be that it cannot all be solved within the borders of one particular country.

**Senator Lynch-Staunton:** I appreciate the gentleman from the Department of Citizenship and Immigration coming without warning. I would like the chair to suggest strongly that we do have the Minister of Citizenship and Immigration and his officials come here so that we can talk about this with those who are directly responsible. I thank our friends from the Department of Justice for putting up with us.

**The Chairman:** I have noted your suggestion, Senator Lynch-Staunton.

**Senator Day:** May I have a point of clarification? Is the security certificate the responsibility of the Minister of Citizenship and Immigration, or is that a border security issue now and therefore under the Department of Public Safety and Emergency Preparedness?

**Mr. Therrien:** The certificates are signed by two ministers: the Minister of Public Safety and the Minister of Immigration.

**Senator Day:** We should have both of them speak on that issue.

**Senator Fraser:** I would like to find out more about the investigative hearing provisions of Bill C-36; they are not much used, which is good news. Nonetheless, the law stands. Has any other Western democratic country allowed for this kind of procedure in its anti-terrorism legislation or methods?

**Mr. Doug Breithaupt, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** Our information is that the United Kingdom has an offence of withholding material and information in relation to a terrorist investigation. The United States has its grand jury system. Australia has an equivalent investigative hearing without the same legislative safeguards as

Ici, une audience est tenue pour déterminer la nature du danger que l'individu pose pour l'État. C'est essentiellement ce qui se fait pour l'obtention du certificat de sécurité. Je ne mettrais pas les deux procédures tout à fait sur le même pied.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Dans le cas de M. Charkaoui, nous l'avons finalement libéré. Après avoir pris connaissance des conditions de sa libération, je crois qu'il passe d'une forme de détention à une autre. Il respirera bien un peu d'air frais, mais il devra quand même se présenter aux autorités. Il ne peut pas se servir d'un téléphone cellulaire, il doit être chez lui au plus tard à une certaine heure, et cetera. Je conviens que c'est préférable à l'isolement cellulaire, mais il n'est pas plus avancé. Son cas sera revu dans six mois et peut-être retournera-t-il en prison.

Cela n'a pas de fin tant que vous n'aurez pas convaincu un juge que les assurances données sont telles qu'il faut le relâcher.

**M. Cohen :** Comme je l'ai dit, c'est un dilemme que doivent trancher les parlementaires, et pas seulement au Canada. Il faut réfléchir autrement et coordonner l'action internationale pour décider comment procéder dans certains de ces cas. Tout ne peut peut-être pas être réglé à l'intérieur des frontières d'un pays donné.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je suis heureux que le représentant du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration soit venu sans prévenir. J'aimerais que la présidente recommande vigoureusement de faire comparaître le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et ses collaborateurs pour que nous puissions en discuter avec les premiers responsables. Je remercie les aimables représentants du ministère de la Justice de leur indulgence à notre endroit.

**La présidente :** J'ai noté votre suggestion, sénateur Lynch-Staunton.

**Le sénateur Day :** Pourrais-je avoir une précision? Le certificat de sécurité relève-t-il du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ou s'agit-il aujourd'hui d'une question de sécurité frontalière qui relève du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile?

**M. Therrien :** Les certificats sont signés par deux ministres : le ministre de la Sécurité publique et le ministre de l'Immigration.

**Le sénateur Day :** Il faudrait les faire venir tous les deux pour discuter de cette question.

**Le sénateur Fraser :** J'aimerais en savoir davantage sur les dispositions du projet de loi C-36 concernant les audiences d'investigation. On y a peu recours et je m'en réjouis. Néanmoins, la loi est là. D'autres pays démocratiques occidentaux ont-ils autorisé ce genre de mécanisme dans leurs lois ou leurs méthodes de lutte contre le terrorisme?

**M. Doug Breithaupt, avocat-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** D'après nos renseignements, le Royaume-Uni a créé l'infraction de dissimulation de pièces et de renseignements en rapport avec une enquête sur le terrorisme. Les États-Unis ont le système du « grand jury ». L'Australie a une audience d'investigation

Canada — for example, no derivative use of immunity. South Africa has an anti-terrorism bill that has passed through Parliament but has not been enacted, which also has this power.

**Mr. Dolhai:** Although the United Kingdom does not have a process like the investigative hearing and has the positive obligation to come forward, they have the ability to detain suspects in respect of terrorism-related offences. One of the purposes for which a person cannot be detained by the police is facilitating the collection of evidence through questioning by the police. They do not have an investigative hearing *per se* and do not involve the judiciary, but they have a power of arrest that includes the power to try to obtain information through questioning.

**Senator Fraser:** That is like a blending of our preventive arrest and investigative hearings.

You mention the American grand jury system that has been in existence since time began. How does this system in Bill C-36 compare with the grand jury system? What would be the similarities, the major differences?

**Mr. Dolhai:** Some of the similarities are that both can be used or are used in order to obtain information or gather evidence. They both have an ability to compel individuals to come and speak. One of the differences is that the grand jury is presided over by the prosecutor. If there are disputes in certain matters a judge can be involved, but the prosecutor is the one who runs the grand jury. There is a more limited role contemplated for counsel in many respects than what is granted in the investigative hearing context, where although the counsel for the Attorney General participates, it is presided over by a judge. That was one of the issues dealt with by the Supreme Court of Canada: Did that take away from the judicial independence of judges? The court concluded in the majority that it did not.

The judge is there in order to safeguard the interests of the person being questioned and the investigation and any third parties. In addition, there is an express right to counsel granted. Counsel for the person has a role to play right at the hearing, including the ability to make an objection to questioning. The ordinary rules with respect to assertions of privileges would also apply.

We also had a grand jury in Canada at one point. There is some similarity between the two processes but, ultimately, they lead to different results. In the grand jury structure, the end result, if it has concluded successfully, will be the preferring of an indictment. Whereas, this structure is not necessarily leading toward a charge against anyone, because it can include the gathering of information, not just evidence.

**Senator Fraser:** There is one thing I would like to clarify on a slightly different point: the matter of preventive arrests. You have all been talking — and the minister also made a point — about detention being possible for a period of 72 hours. I had referred to detention being possible for as long as a year. I am saying this as much for the television as anything else. What I was talking about was the detention that becomes possible if, after your hearing by

équivalente mais sans les garanties législatives qui existent au Canada — par exemple, interdiction de l'usage connexe de l'immunité. L'Afrique du Sud a une loi antiterroriste qui a été adoptée au Parlement mais qui n'a pas été promulguée, et qui prévoit ce pouvoir.

**M. Dolhai :** Même si le Royaume-Uni n'a pas de mécanisme semblable à l'audience d'investigation et impose obligation d'informer la justice, les autorités ont le pouvoir de détenir des suspects pour des infractions reliées au terrorisme. Une des raisons pour lesquelles une personne ne peut pas être détenue par la police est la facilitation du rassemblement de la preuve par interrogatoire par la police. Ils n'ont pas d'audience d'investigation en soi et ne font pas intervenir le judiciaire, mais ils ont le pouvoir d'arrêter, qui comprend le pouvoir d'essayer d'obtenir de l'information au moyen d'interrogatoires.

**Le sénateur Fraser :** C'est un mélange de notre arrestation préventive et de l'audience d'investigation.

Vous avez parlé du système américain du grand jury qui existe depuis l'aube des temps. Comment le mécanisme prévu dans le projet de loi C-36 se compare-t-il à ce système? Quelles sont les similitudes; quelles sont les différences?

**M. Dolhai :** Certaines des similitudes sont que les deux peuvent être utilisés ou sont utilisés pour obtenir une information ou rassembler des éléments de preuve. Dans les deux cas on peut obliger des individus à venir et à parler. Une des différences c'est que le grand jury est présidé par le procureur. S'il y a des différences sur certains points, le juge peut intervenir, mais c'est le procureur qui préside. Le rôle des avocats est plus circonscrit à bien des égards que ce qui est accordé dans l'audience d'investigation, ou même si le représentant du procureur général participe, c'est présidé par un juge. C'est une des questions qu'a tranchées la Cour suprême du Canada : est-ce que cela enlève à l'indépendance judiciaire des juges? La Cour a statué à la majorité que ce n'était pas le cas.

Le juge est là pour garantir les intérêts de la personne interrogée et de l'investigation et de tout autre tierce partie. De plus, la personne a expressément droit à un avocat. Cet avocat a un rôle à jouer à l'audience et peut notamment s'opposer à des questions. Les règles normales concernant l'affirmation des privilèges s'appliquent également.

Nous avons aussi eu un grand jury au Canada à un moment. Il y a une certaine similitude entre les deux processus mais, en fin de compte, ils mènent à des résultats différents. Dans la structure du grand jury, les résultats, si tout se termine bien, c'est une mise en accusation. Or, cette structure ne mène pas nécessairement à une condamnation contre quiconque parce qu'elle peut consister à réunir des informations et pas seulement des preuves.

**Le sénateur Fraser :** J'aimerais un peu d'éclaircissements sur une question légèrement différente : la question des arrestations préventives. Vous avez tous parlé du fait que — et la ministre l'a également dit — la détention est possible pour une période de 72 heures. J'avais fait allusion à une détention qui pouvait se prolonger jusqu'à un an. Je dis ceci autant pour la télévision que pour autre chose. Je parlais de la détention qui devient possible si,



the judge, you do not accept the conditions that are set for your release, for whatever reason. You can be put away for up to a year, even though there has still not been a trial, even though you have not been charged with anything, even though you may not have done anything. You have been detained on the grounds of what someone has deemed to be reasonable suspicion. It is an architecture that we are not used to in this country.

I was trying to clarify what I had been saying earlier but if anyone wishes to comment on that, I would be glad to hear it.

**Mr. Dolhai:** The only comment I would make is that the ability to impose detention or incarceration, if the person does not wish to agree to the conditions, is one that is also reflected in the other similar provisions: the peace bond provisions, be those the ordinary peace bond provisions or those applicable to organized crime. They reflect that same ability in the same periods of time.

The other thing I would add is that there is a reasonable-suspicion component but also a reasonable-grounds-to-believe component. There is the double test. The reasonable-grounds-to-believe component is a significant one in the balancing and weighing that occurs.

**Senator Fraser:** A peace bond is normally called for only after a trial, is it not?

**Mr. Dolhai:** It is the same sort of thing. The threshold for a peace bond is reasonable grounds to fear that a person will commit an act.

**Senator Jaffer:** When we finished our study and Senator Fairbairn reported to the Senate on our behalf, one thing we had suggested was an advisory committee. I have correspondence from one of your previous colleagues; I will not go into the details except to say it was not a satisfactory process. Now I understand that the cross-cultural round table has been put in place, and there will be a meeting next week.

I would like to know this: What is the mandate of the cross-cultural round table? Are these people being paid? How often are they meeting? Will they be holding meetings? What exactly will they be doing?

**Mr. Breithaupt:** I am sorry, senator, we are searching for that information. It was as a result of the national security policy that the cross-cultural round table was announced and has been formed under the — we do have a press release on that.

**Senator Jaffer:** I do not want the press release. I have it and I am not impressed with the press release. I am concerned that all four of you do not have the details of the cultural round tables.

It is not a reflection on you, but every time both ministers are in the public, they talk very eloquently or articulately about how they have formed cultural round tables. This is the place where

après avoir été entendu par le juge, on n'accepte pas les conditions fixées pour sa libération, quelles que soient les raisons. On peut alors être gardé en détention pour un maximum d'un an, même s'il n'y a toujours pas eu de procès, même si l'on n'a pas été accusé de quoi que ce soit, même si l'on n'a peut-être rien fait. On est détenu parce que quelqu'un pense qu'il y a un critère de soupçon raisonnable. C'est un système dont nous n'avons pas l'habitude dans ce pays.

J'ai essayé de clarifier ce que j'avais dit tout à l'heure mais si quelqu'un veut faire un commentaire, je ne demande pas mieux que de l'entendre.

**M. Dolhai :** Je dirais simplement que la capacité d'imposer la détention et l'incarcération, si la personne ne veut pas accepter les conditions, se retrouve dans d'autres dispositions similaires : les dispositions touchant l'engagement à ne pas troubler l'ordre public, qu'il s'agisse des dispositions ordinaires ou de celles qui s'appliquent au crime organisé. Elles donnent le même pouvoir pendant le même temps.

J'ajouterais aussi qu'il y a un élément de critère de soupçon raisonnable mais également un élément « motif raisonnable de croire ». C'est un critère double. L'élément « motif raisonnable de croire » est important quand on soupèse ce qui se passe.

**Le sénateur Fraser :** Un engagement à ne pas troubler l'ordre public n'est habituellement demandé qu'après un procès, n'est-ce pas?

**M. Dolhai :** C'est le même genre de chose. Le seuil pour un engagement à ne pas troubler l'ordre public est lié aux motifs raisonnables de craindre qu'une personne commettra un acte.

**Le sénateur Jaffer :** Lorsque nous avons terminé notre étude et que le sénateur Fairbairn a fait rapport au Sénat en notre nom, nous avions suggéré un comité consultatif. J'ai une lettre d'un de vos collègues précédents; je n'entrerais pas dans les détails sauf pour dire qu'il ne s'agissait pas d'un processus satisfaisant. Je crois comprendre maintenant que la table ronde interculturelle a été mise sur pied et qu'il doit y avoir une réunion la semaine prochaine.

J'aimerais savoir quel est le mandat de cette table ronde. Ces gens sont-ils payés? Combien de fois se réunissent-ils? Auront-ils des réunions? Que feront-ils exactement?

**M. Breithaupt :** Je suis désolé, sénateur, nous sommes en train d'essayer d'obtenir ces renseignements. C'est dans le cadre de la politique de la sécurité nationale que cette table ronde interculturelle a été annoncée et constituée — voici le communiqué de presse à ce sujet.

**Le sénateur Jaffer :** Je ne veux pas le communiqué de presse. Je l'ai et je ne suis pas très impressionnée. Je m'inquiète qu'aucun de vous quatre n'ait de détails sur ces tables rondes interculturelles.

Ce n'est pas de votre faute, mais chaque fois que ces deux ministres sont en public, ils parlent avec grande éloquence de la constitution de ces tables rondes culturelles. C'est là que les

the ethnic community is going to be able to voice its issues, yet nobody has been able to tell me this: Are these people being paid? How often are they meeting? With whom are they going to consult?

I have the press release, and it does not tell me much, except the names of the people. This cultural round table was promised last July. It has now come before the review, and there are no details, so may I please ask that you provide to our committee the details for which I have asked?

**Mr. Breithaupt:** We can endeavour to provide more details than may be available on the website. Yes, the round table was an initiative under the national security policy that was announced last April. It provides a forum to discuss emerging trends and developments emanating from national security matters and will facilitate a broad exchange of information between the government and diverse communities on the impact of national security issues. It will serve to better inform policy-makers by providing insights on how national security measures may impact Canada's diverse communities, and it will promote the protection of civil order, mutual respect and common understanding. The Department of Justice and Public Safety and Emergency Preparedness Canada have been involved in the work underpinning the development of the cross-cultural round table. We would be happy to provide further information to you on that.

**Senator Jaffer:** May I have a timeline on that? May I ask the chair at what time we will receive it, because we are continuing, and we may need some of the officials to come back, so how soon will we get the information that I have asked for?

**Mr. Dolhai:** Senator, I have just been informed that the members are not being paid, and it is anticipated they will meet four times a year.

**Senator Jaffer:** With whom and for how long? These are volunteers from the community.

**Mr. Dolhai:** Yes.

**Senator Jaffer:** My understanding is that there are other intelligence committees and other committees being set around the security issue. Those are all people who will be paid, but the members of the ethnic community will not be paid. Is that correct?

**Mr. Dolhai:** That is what I am informed, senator.

**The Chairman:** Certainly, Senator Jaffer, we will pursue that issue more fully.

**Senator Jaffer:** You know the struggle I have had for three years in getting this information. I have asked members of this committee not to have another three years pass before this issue is resolved.

**The Chairman:** Yes, I understand that, Senator Jaffer, and we will make sure that this is a full topic of conversation as we pursue our hearings.

groupes ethniques vont pouvoir faire entendre leurs points de vue, toutefois personne n'a pu me dire si ces gens-là sont payés, combien de fois ils se réunissent et qui ils ont consulté.

J'ai le communiqué de presse qui ne me dit pas grand-chose, sauf le nom de ces gens-là. Cette table ronde a été promise en juillet dernier. Nous n'avons aucun détail et c'est pourquoi je vous demanderais de bien vouloir fournir ces détails à notre comité.

**M. Breithaupt :** Nous pouvons essayer d'obtenir davantage de détails que ce qui figure au site Web. En effet, cette table ronde est une initiative qui a été annoncée dans le cadre de la politique de sécurité nationale en avril dernier. C'est une tribune où on peut discuter des tendances et enjeux nouveaux dans le contexte de la sécurité nationale et qui devrait faciliter un large échange d'information entre l'administration et les diverses communautés quant à l'incidence des questions de sécurité nationale. Cela permettra de mieux informer les décideurs en leur indiquant en quoi les mesures de sécurité nationale peuvent avoir une incidence sur différentes communautés canadiennes et cela permettra de mieux protéger l'ordre public, le respect mutuel et la compréhension mutuelle. Les ministères de la Justice ainsi que de la Sécurité publique et de la Protection civile Canada ont participé aux préparatifs qui ont amené la création de la table ronde interculturelle. Nous nous ferons un plaisir de vous donner d'autres précisions à ce sujet.

**Le sénateur Jaffer :** Pouvez-vous me dire quand? Puis-je demander à la présidence quand nous recevrons ces renseignements, parce que nous poursuivons notre étude et qu'il faudra peut-être que certains des fonctionnaires reviennent. Combien de temps vous faudra-t-il pour nous fournir ces renseignements?

**M. Dolhai :** Sénateur, on vient de m'informer que les membres de la table ronde ne sont pas rémunérés et que l'on prévoit qu'ils se réunissent quatre fois par an.

**Le sénateur Jaffer :** Avec qui et pour combien de temps? Il s'agit de bénévoles.

**M. Dolhai :** Oui.

**Le sénateur Jaffer :** Si je ne m'abuse, il y a d'autres comités du renseignement ou autres que l'on est en train de mettre sur pied à propos de toute cette question de sécurité. Ce sont tous des gens qui vont être rémunérés mais les membres des communautés ethniques ne seront pas rémunérés. Est-ce bien cela?

**M. Dolhai :** C'est ce que l'on m'indique, sénateur.

**La présidente :** Sénateur Jaffer, nous examinerons cette question plus à fond.

**Le sénateur Jaffer :** Vous savez combien j'ai eu du mal à obtenir ces informations depuis trois ans que je les demande. J'ai demandé aux membres du comité qu'on ne laisse pas encore passer trois ans avant que le problème ne soit réglé.

**La présidente :** En effet, je comprends bien, sénateur, et nous nous assurerons d'en discuter à fond pendant que nous poursuivons nos audiences.

**Senator Jaffer:** I also am very distressed, Madam Chair. I want to bring it to your notice that it is always members of the ethnic community that are expected to do work for free. We are not expecting anybody else who is part of this security framework to do work for free. I think a time has come when we should take a stand, as senators who respect and look after issues of minorities, that the ethnic community should not once again be asked to work for free.

**The Chairman:** Senator Jaffer, we will take great care to have this properly discussed and, with your assistance, all these issues raised. I thank you for raising them, because they were certainly important issues at the end of our hearings in setting up this legislation, and they should be right at the top of important issues now, and we will pursue them.

**Senator Prud'homme:** On this specific point, we know the debate we had in the Senate, and how strongly some senators felt. This committee was a kind of concession in order to smooth the bill. I am surprised, and I join with the senator. When we asked and were told, "We are going to give it to you," I followed up on it in my office this morning, because I am not a member of the committee.

First, I hope that it will be a precise time when we are going to get answers to the questions that madam asked. Second, I am extremely surprised to see the people for whom I have high esteem not knowing by heart what any senator could tell you: 12 people, a one-year appointment, meeting four times a year. They seem unaware of how this committee functions. It is like it was a bone given to us in order to smooth passage of the bill. I join with you when you say it is strange that we sometimes treat — at least that is the feeling — them badly by passing them by, and I used to be a member of the multicultural group in Montreal.

She asked a very specific question. I would hope, and that is my only intervention, that she would get a very specific answer as to when and how and who is best prepared to answer her question about the importance of this committee. I am not satisfied with the answer as she is not, and I thank you for your kindness.

**The Chairman:** Senator Prud'homme, you can be assured that this has been taken note of and will be part of our committee hearings, because those are questions that need to be answered, and they will be.

**Senator Day:** I think before I start, Mr. Dolhai wanted to make a further intervention.

**Mr. Dolhai:** With your indulgence, I wanted to indicate, as well, that the members of the other committees are not paid either. Costs incurred by members of any of the committees are of course reimbursed, but the members of the other committees are not paid either. We will obtain the additional information you asked for, senator.

**Le sénateur Jaffer :** Madame la présidente, je suis très déçu. Je veux vous signaler que c'est toujours aux membres de la communauté ethnique que l'on demande de travailler pour rien. On ne demande à personne d'autre dans le contexte de la sécurité de travailler pour rien. Je pense que le moment est venu de prendre position, nous, sénateurs qui respectons et examinons les problèmes des minorités et de dire qu'on ne devrait pas encore une fois demander à la communauté ethnique de travailler pour rien.

**La présidente :** Sénateur, nous prendrons grand soin de discuter convenablement de la question et, avec votre aide, nous soulèverons toutes ces questions. Je vous remercie d'en avoir parlé parce que ce sont des questions, certes, importantes alors que nous continuons nos audiences au sujet de ce projet de loi. Nous allons les considérer comme prioritaires et nous assurer d'aller au fond des choses.

**Le sénateur Prud'homme :** À ce sujet, nous savons le débat que nous avons eu au Sénat et la vigueur avec laquelle certains sénateurs se sont exprimés. Ce comité est comme une concession que l'on nous a faite pour faire avaler le projet de loi. Je suis surpris moi-même, tout comme le sénateur. Lorsque nous avons posé la question, on nous a dit qu'on allait nous donner ces renseignements et j'ai demandé ce qu'il en était ce matin à mon bureau, car je ne suis pas membre du comité.

Tout d'abord, j'espère que l'on va nous dire précisément quand nous pouvons obtenir les réponses aux questions posées par madame. Deuxièmement, je suis extrêmement surpris de voir des gens pour qui j'ai la plus haute estime qui ne savent pas par cœur ce que tout sénateur pourrait vous dire : 12 personnes, nomination d'un an, quatre réunions par an. Ils ne semblent pas savoir comment fonctionne ce comité. C'est comme si on nous avait donné un os pour nous faire avaler le projet de loi. Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il est étrange que nous trahissions parfois — du moins c'est l'impression que l'on a — assez mal ces gens-là en passant outre et je sais de quoi je parle puisque j'étais membre du groupe multiculturel à Montréal.

Elle a posé une question très précise. J'espère, et c'est ma seule intervention, qu'elle recevra une réponse très précise quand elle demande quand, comment et qui va lui répondre au sujet de l'importance de ce comité. Je ne suis pas plus satisfait des réponses qu'elle ne l'est et je vous remercie de votre amabilité.

**La présidente :** Sénateur Prud'homme, vous pouvez être sûr que l'on a pris note de la question et que cela fera partie des audiences de notre comité parce qu'il s'agit là de questions qui nécessitent une réponse et qui obtiendront une réponse.

**Le sénateur Day :** Avant de commencer, je crois que M. Dolhai voulait à nouveau intervenir.

**M. Dolhai :** Si vous permettez, je voulais simplement signaler que les membres des autres comités ne sont pas rémunérés non plus. Les frais encourus par les membres de ces différents comités sont évidemment remboursés mais les membres des autres comités ne sont pas bien sûr rémunérés. Nous vous fournirons les autres renseignements que vous avez demandés.



**Senator Jaffer:** With the greatest respect, on the parliamentary committees we are paid, so I do not think that is a correct statement.

**Senator Day:** What other committees are you referring to?

**Mr. Dolhai:** The National Security Advisory Committee, senator.

**Senator Day:** With respect to preventive detention or preventive arrest or recognizance with conditions — I think those three terms have been used today for the same procedure — and with respect to investigatory hearings, is there not a sunset clause in the legislation? After five years, if the government does not request an extension, then they expire? Is that correct?

**Mr. Cohen:** It is done on resolution of both Houses.

**Senator Day:** However, the initiative will come from the government, presumably, from the responsible minister in relation to those two particular procedures. That is about a year and a half from now. Do we know now whether it is likely that the minister will be requesting an extension of another five years for those two procedures?

**Mr. Cohen:** I think it is fair to say no decision has been taken on that. There is no indication as to whether or not they will be extended or renewed. Your review will have some views to share with the minister on that particular point perhaps.

**Senator Day:** Do we have any recommendation from the Minister of Justice or from any of the other government officials with respect to their position on these two? One has been used once; one has not been used. Do we have any indication one way or the other?

**Mr. Cohen:** I would come back to what I have said before, which is the fact that whether these provisions have not been used or have been used only sparingly is not necessarily the measure of their importance or potential importance, if circumstances arise wherein they might become necessary to use. The preventive arrest provision could well sit on the books not invoked. A circumstance might arise where an unfolding event, which would not be otherwise reachable by law, might require the use of this extraordinary power. The purpose behind the preventive arrest provision is to try to disrupt nascent terrorist activity. If it can serve that potential and use, even if it is done only rarely, and can actually avert something of serious proportion from taking place, then that should be an argument in itself for its preservation.

That may not be the way in which the government will come down on this issue, but whether or not this is something we require must be considered.

**Senator Day:** Can you not give me any indication whether the government will be requesting an extension, requesting each House to put forward a resolution to extend these two provisions, which are sunsetted in a year and a half?

**Le sénateur Jaffer :** Je vous répondrai en toute déférence qu'en comité parlementaire, nous sommes rémunérés et je ne pense pas que votre réponse soit exacte.

**Le sénateur Day :** De quel autre comité parlez-vous?

**M. Dolhai :** Du comité consultatif sur la sécurité nationale, sénateur.

**Le sénateur Day :** En ce qui concerne la détention préventive, l'arrestation préventive ou l'engagement avec conditions — je crois que ce sont les trois termes qui ont été utilisés aujourd'hui pour désigner la même chose — et en ce qui concerne les audiences d'enquête, n'y a-t-il pas dans le projet de loi une disposition de temporarisation? Après cinq ans, si le gouvernement ne demande pas de prolongation, cela n'est pas prolongé, n'est-ce pas?

**M. Cohen :** Cela exige une résolution des deux Chambres.

**Le sénateur Day :** Toutefois, l'initiative doit vraisemblablement venir du gouvernement, du ministre responsable pour ce qui est de ces deux procédures particulières. C'est d'ici environ un an et demi. Savons-nous dès aujourd'hui s'il est probable que la ministre demande une prolongation pour cinq ans de plus de ces deux procédures?

**M. Cohen :** Je crois qu'on peut dire qu'il n'y a pas encore eu de décision à ce sujet. Rien n'indique si ces procédures seront ou non prolongées ou renouvelées. Votre examen permettra peut-être d'échanger certains points de vue avec la ministre à ce sujet.

**Le sénateur Day :** Avons-nous une recommandation du ministre de la Justice ou d'autres fonctionnaires là-dessus? On a recouru une fois à une des procédures mais pas à l'autre. Avons-nous une indication quelconque?

**M. Cohen :** Je reviens à ce que je disais tout à l'heure, à savoir que ce n'est pas parce que ces dispositions n'ont pas été utilisées ou ne l'ont été que très rarement qu'elles ne sont pas importantes ou qu'elles ne pourraient pas l'être, si des circonstances se présentaient dans lesquelles il devenait nécessaire de les utiliser. La disposition concernant l'arrestation préventive peut très bien ne pas être invoquée. Il pourrait toutefois se produire une circonstance dans laquelle on ne pourrait avoir d'autre moyen légal que de recourir à ce pouvoir extraordinaire. L'objet de la disposition touchant les arrestations préventives est de tenter d'interrompre toute activité terroriste embryonnaire. Si cela peut nous permettre d'agir dans de telles circonstances, si on n'y recourt que très rarement et si ça peut permettre d'éviter que quelque chose de sérieux ne se produise, je pense que c'est un bon argument en soi pour la maintenir.

Ce n'est pas forcément la façon dont le gouvernement verra la chose mais il faut certainement se demander si c'est une disposition qui peut être nécessaire.

**Le sénateur Day :** Savez-vous si le gouvernement demandera une prolongation, demandera à chacune des Chambres de présenter une résolution visant à prolonger ces deux dispositions, dont le délai d'application prend fin dans un an et demi?

**Mr. Cohen:** Both ministers have undertaken to return to testify before you, and they would be in a better position to advise you.

**Senator Day:** If these provisions are not renewed by a resolution of both Houses, will that put us offside with respect to any of our international obligations, or any of the 12 resolutions of the United Nations if we do not have these provisions in our domestic law?

**Mr. Cohen:** I stand to be corrected on this, but I do not believe that there is anything in the international undertakings that we have that directly addresses these two particular points.

**Senator Day:** Other than the provisions of the international conventions with respect to bombing and money laundering, which have been highlighted as two international conventions covered by the Anti-terrorism Act, we have also been told that the Anti-terrorism Act helped us to meet our international obligations. Are there any other aspects of the Anti-terrorism Act that we must keep in order to be onside with respect to our international obligations, particularly the 12 resolutions of the United Nations?

**Mr. Cohen:** The 12 conventions to which you refer are all taken up in the definition of “terrorist activity.” They constitute a form of implementation of our undertakings when they are taken up in the definition itself and become part of the Criminal Code provision that deals with terrorist activity. Offences that are linked to this definition tie into that as well. To a certain extent, you could say that the way in which we have blanketed the field of terrorism and terrorist activity is linked to those 12 conventions.

**Senator Day:** If this Anti-terrorism Act were not there any longer regarding the provisions with respect to charities and listing charities with terrorist activities, to the seizure of funds, to hate crimes — those particular provisions — would we not be in compliance with our international obligations under other conventions?

**Mr. Breithaupt:** Through the Anti-terrorism Act we implemented a number of international obligations that allowed us to ratify, as you mentioned, the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings and the International Convention for the Suppression of Financing Terrorism. We created offences and measures in this act to allow us to be able to ratify those international obligations.

Also, UN Security Council Resolution 1373, of which the minister spoke, has a number of obligations built in. Canada must report to the UN Counterterrorism Committee on our implementation of that resolution.

We also implemented the Convention on the Safety of UN and Associated Personnel through the provision of offences in the Anti-terrorism Act.

The Anti-terrorism Act enabled Canada to comply broadly with the Financial Action Task Force on Money Laundering, or FATF, with special recommendations on terrorist financing.

**M. Cohen :** Les deux ministres se sont engagés à revenir témoigner devant vous et ils seront mieux à même que moi de vous répondre.

**Le sénateur Day :** Si les dispositions ne sont pas renouvelées par une résolution des deux Chambres, cela risque-t-il de nous faire manquer à certaines de nos obligations internationales ou à l'une des 12 résolutions des Nations Unies?

**M. Cohen :** Je ne suis pas certain, mais je ne crois pas qu'il y ait quoi que ce soit dans nos engagements internationaux qui porte directement sur ces deux points particuliers.

**Le sénateur Day :** Outre les dispositions des conventions internationales touchant les bombardements et le blanchiment d'argent, qui sont deux conventions internationales couvertes par la Loi antiterroriste, on nous a également dit que cette loi nous aidait à satisfaire à nos obligations internationales. Y a-t-il d'autres aspects de cette loi qu'il nous faut conserver pour respecter nos obligations internationales, en particulier les 12 résolutions des Nations Unies?

**M. Cohen :** Ces 12 conventions auxquelles vous faites allusion entrent toutes dans la définition d'« activité terroriste ». Elles constituent une forme de mise en œuvre de nos engagements dans le contexte de cette définition et entrent dans la disposition du Code criminel qui traite des activités terroristes. Les infractions liées à cette définition sont également comprises là-dedans. Dans une certaine mesure, on peut dire que la façon dont nous avons couvert le domaine du terrorisme et des activités terroristes est liée à ces 12 conventions.

**Le sénateur Day :** Si cette loi antiterroriste n'existait plus en ce qui concerne les dispositions touchant les organismes de bienfaisance et la liste de ces organismes exerçant des activités terroristes, la saisie de fonds, le crime haineux — toutes ces dispositions particulières — ne respecterions-nous pas nos obligations internationales en vertu d'autres conventions?

**M. Breithaupt :** Avec la Loi antiterroriste, nous avons donné suite à un certain nombre d'obligations internationales qui nous permettaient de ratifier, comme vous le mentionnez, la Convention internationale pour la suppression des attentats terroristes à l'explosif et la Convention internationale pour la suppression du financement du terrorisme. Nous avons créé des infractions et des mesures dans cette loi qui nous permettent de ratifier ces obligations internationales.

En outre, la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU, dont a parlé le ministre, comporte un certain nombre d'obligations. Le Canada doit faire rapport au Comité antiterroriste de l'ONU sur la façon dont nous avons mis en œuvre cette résolution.

Nous avons d'autre part appliqué la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé en prévoyant des infractions dans la Loi antiterroriste.

Cette loi a permis au Canada de se conformer en gros aux exigences du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et à ses recommandations spéciales sur le

There are some international obligations in relation to the charities legislation, though I cannot pinpoint what they are exactly. That is part of an overall international effort as well.

**Senator Day:** We have been charged with a responsibility under section 145 of the act to review the act in its entirety. That could potentially result in us suggesting that many provisions that are in this particular piece of legislation are not necessary. Other than just analyzing the effect on our society, what other international obligations do we have that might influence a decision with respect to any one of those recommendations that we might make?

If someone has done an analysis within the Department of Justice saying that this section is necessary not only to achieve its international objective, but also it meets our obligation internationally, then that would be helpful for us to know and to see that analysis.

I am interested in the act as a whole and many of its different provisions. Which ones must we consider regarding our international obligations, as well as considering its effect from a national point of view?

**Mr. Cohen:** My answer will not directly respond to that, but I would like to stress the other side of the coin, if I could, which has to do with asking yourself the question of whether or not the main elements of the Anti-terrorism Act are elements that are necessary, not because of what were regarded as the extraordinary circumstances of September 11, 2001, but rather are necessary as part of a good and strong public security environment and as part of substantial public policy in this era in which we live.

In doing that, you would consider things that are not part of the international obligations that we have undertaken. Among those would be our reform of the Official Secrets Act, our reform of the Canada Evidence Act, our use of provisions that have their origins in the criminal law approach that we have taken, for instance, in the area of organized crime or in the area of money laundering.

The provenance of these elements of the legislation has already been tested in other ways, and not necessarily against the yardstick of whether Canada had signed on to an international agreement. There would not be an international agreement on official secrecy or on evidence, per se. These are still matters that had long been of concern to the country and had been explored in other commissions of inquiry or in other public policy.

The international equation is important, and you deserve a comprehensive answer to the question that you put, but they are only part of the equation that we must consider.

**Senator Day:** Mr. Cohen, do I have an undertaking from somebody to provide me with some type of analysis?

**Mr. Breithaupt:** We will undertake to provide that information.

financement du terrorisme. Il y a certaines obligations internationales touchant la loi sur les organismes de charité mais je ne puis vous dire précisément ce qu'elles sont. Cela fait aussi partie d'un effort international global.

**Le sénateur Day :** L'article 145 nous confie la responsabilité de réexaminer l'ensemble de cette loi. Cela pourrait mener à ce que nous déclarions que nombre de ces dispositions ne sont pas forcément nécessaires. Plutôt que de simplement analyser l'effet que cela pourrait avoir sur notre société, quelles autres obligations internationales avons-nous qui pourraient influencer sur les décisions touchant l'une ou l'autre de ces recommandations que nous pourrions faire?

Si quelqu'un a effectué une analyse au ministère de la Justice qui a permis de conclure que cet article est nécessaire non seulement pour atteindre son objectif international mais également parce que cela satisfait à une de nos obligations internationales, il serait utile que nous le sachions et que nous voyions ladite analyse.

Je veux considérer la loi dans son ensemble ainsi que nombre de ses différentes dispositions. Quelles sont celles que nous devons examiner face à nos obligations internationales et pas seulement dans le contexte national?

**M. Cohen :** Je ne répondrai pas directement à cela mais j'aimerais insister sur l'autre côté de la médaille, si vous permettez, qui serait de vous poser la question de savoir si les principaux éléments de la Loi antiterroriste sont des éléments nécessaires, non pas au regard des circonstances extraordinaires du 11 septembre 2001 mais dans le contexte d'un bon environnement de sécurité publique et d'une bonne politique pour notre ère.

Ainsi, on prendrait en considération des choses qui ne font pas partie de nos engagements internationaux. Il y a notamment notre réforme de la Loi sur les secrets officiels et de la Loi sur la preuve, le recours que nous faisons de dispositions qui trouvent leurs origines dans l'optique criminaliste que nous avons adoptée, par exemple, dans le domaine de la lutte contre banditisme ou du blanchiment de capitaux.

La provenance de ces éléments de la loi a déjà été mise à l'épreuve d'autres façons, et pas nécessairement par rapport au fait que le Canada aurait ou non signé un accord international. Il n'y a pas d'accord international sur les secrets officiels ou sur la preuve, par exemple. Ce sont des choses qui intéressent depuis longtemps notre pays et qui ont été examinées par d'autres commissions d'enquête ou d'autres forums de politique publique.

Certes, la dimension internationale est importante. Votre question mérite une réponse complète, mais ce n'est que d'une partie de l'équation dont il faut tenir compte.

**Le sénateur Day :** Monsieur Cohen, quelqu'un s'engage-t-il à me faire parvenir ce genre d'analyse?

**M. Breithaupt :** Nous vous promettons de vous faire parvenir cette information.



**Senator Joyal:** I wish to return to the subject of the advisory group involved with ethnocultural organizations. First, what is the status of the legal advisory committee to which you referred?

**Mr. Dolhai:** I am informed, senator, that the creation of the committee has been announced but the membership has not yet been determined or announced. That is where it stands right now. The constitution of the committee has not been completed.

**Senator Joyal:** Is it right to say that it has no statutory basis?

**Mr. Dolhai:** It is my understanding that it has no statutory basis.

**Senator Joyal:** In other words, as I understand the situation, the previous Minister of Justice, who happens to be now the Minister of Public Security, has committed by letter to establish such a committee by the end of 2002, and it took three years for the department to come forward with a press release announcing the committee. Am I right or wrong?

**Mr. Dolhai:** I believe that that time period is correct.

**Senator Joyal:** Of course, you are well aware that the special committee that studied the first bill, Bill C-36, in its December 10, 2001 report, now over four years ago, recommended the creation of a special ongoing advisory group including representatives of ethnocultural organizations to provide factual and anecdotal evidence of how the provisions of this bill are being implemented and advise adjustments if warranted.

You have to realize that this committee has been very clear on the importance it placed on monitoring the impact of the bill on the groups, like it or not, that were targeted. The minister has referred to racial profiling. We know the Muslim community in Canada felt targeted by that bill. Would it not be better for us to recommend that Bill C-36 be amended and that the Advisory Council on National Security be given a statutory base, if this bill is to stay as the Minister of Public Security mentioned to us last week, and as the present Minister of Justice has stated in the same context?

**Mr. Dolhai:** It is certainly a matter that the committee could consider, and consider whether a recommendation would be appropriate.

**Senator Joyal:** Madam Chair, at this stage in our discussion we should maybe reserve some time in the future to consider the kind of substance that should be given to amendments to the bill in which we would give statutory base to the functioning composition and operation of the Advisory Council on National Security. That is what I wanted to say first to our witness.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais revenir à la question du groupe consultatif qui travaille auprès des organismes ethnoculturels. Pour commencer, quel est le statut du comité consultatif dont vous parlez?

**M. Dolhai :** J'ai appris, sénateur, que la création du comité en question a bien été annoncée, mais pas sa composition. Voilà où en est la situation. Le comité n'a pas encore été constitué.

**Le sénateur Joyal :** Il n'a donc aucune existence légale?

**M. Dolhai :** D'après ce que je sais, non.

**Le sénateur Joyal :** En d'autres termes, si j'ai bien compris, l'ancienne ministre de la Justice qui est devenue depuis la ministre de la Sécurité publique avait promis par écrit de créer ce comité avant la fin de 2002, et il a fallu trois ans au ministère pour sortir un communiqué de presse pour en faire l'annonce. Ai-je raison?

**M. Dolhai :** Lorsque vous parlez du temps qu'il a fallu pour le faire, je crois que oui.

**Le sénateur Joyal :** Vous savez certainement que le comité spécial qui avait étudié le premier projet de loi, le projet de loi C-36, recommandait dans son rapport du 10 décembre 2001, il y a donc plus de quatre ans, que soit crée un groupe consultatif permanent extraordinaire, groupe dont feraient partie des représentants des organismes ethnoculturels, lesquels pourraient avancer des faits et relater des événements pour illustrer la façon dont le projet de loi serait appliqué et conseilleraient éventuellement des modifications à y apporter.

Vous devez bien comprendre que le comité a dit très clairement qu'il accordait beaucoup d'importance au contrôle de l'impact que cette mesure législative aurait sur les groupes qui, veut veut pas, seraient ainsi ciblés. La ministre a parlé de profilage racial. Nous savons que la communauté musulmane canadienne s'est sentie visée par ce projet de loi. Ne serait-il pas préférable pour nous de recommander que le projet de loi C-36 soit modifié et que le conseil consultatif est une existence légale si nous voulons que ce projet de loi demeure en l'état comme nous l'a dit la semaine passée la ministre de la Sécurité publique et comme l'a déclaré dans le même contexte l'actuel ministre de la Justice?

**M. Dolhai :** C'est effectivement quelque chose dont le comité pourrait se saisir, tout comme il pourrait déterminer si une recommandation s'imposerait.

**Le sénateur Joyal :** Madame la présidente, à ce stade-ci de nos discussions, nous devrions peut-être nous ménager un peu de temps à un moment donné pour réfléchir à la tournure à donner aux modifications à proposer au projet de loi, de manière à donner une existence légale au fonctionnement et à la composition du Conseil consultatif sur la sécurité nationale. C'est ce que je voulais commencer par dire à notre témoin.

## [Translation]

Mr. Therrien, could you come back to the issue of the time periods during which detention certificates were used in the past? What is the longest period of time during which a person was detained in the past?

**Mr. Therrien:** To my knowledge, the longest time period was approximately nine years. Currently, amongst those who are the subject of a security certificate, the detention period is less than two years, in the case of Mr. Charkaoui, and less than five years in the case of another individual.

**Senator Joyal:** We are therefore discussing a period covering approximately two to five years. I do not want to make any comments on the *Charkaoui* case as it is still before the court. It would not be appropriate to ask questions on that matter. Let us stick to how the system works. Are you not somewhat surprised by the spirit of the decision of the House of Lords and Lord Bingham, according to which a person can be held for an indeterminate period of time in England, and of the decision of the House of Lords and annex, in which case the period under consideration was three years, if memory serves me well, when I read the decision. The period of time being discussed was three years and the Lords came to the conclusion, eight to one, that it was unacceptable to hold someone indefinitely, even for a period of three years.

Does it not make you wonder; detaining a person for two to five years, without that person having the opportunity to appear before court or without the Department of Immigration authorities being obliged to appear before a court in order to explain any changes in circumstances that may have come about within that two-to-five year period? If we look at the decision handed down last week, that aspect is a key element of the court decision; circumstances change, and as a result a person's status may be reviewed.

In accordance with the principle of due process, would it not be better to amend the act in order to set fixed intervals at which Immigration authorities would automatically be obliged to appear before a court and report on the duration of a person's detention?

**Mr. Therrien:** The system is complex. I would have to take some time to answer your question. concerning the detention of individuals who are the subject of a security certificate, the current Immigration Act makes a distinction between permanent residents and foreign nationals who are not permanent residents. In the case of permanent residents, there is a mandatory review every six months. While the Federal Court is reviewing the reasonableness of the certificate, the person who is the subject of the certificate is entitled to a custody review at least every six months. The review at regular intervals you were referring to already exists for permanent residents.

For foreign nationals who are not permanent residents, and most of those currently being held under a certificate are not permanent residents, there is no judicial review of custody for the period for time during which the Federal Court is reviewing the

## [Français]

Monsieur Therrien, pourrions-nous revenir à cette question des « délais » à l'intérieur desquels les certificats de détention ont été utilisés dans le passé? Quelle est la période de temps maximum pendant laquelle une personne a fait l'objet d'une détention dans le passé?

**M. Therrien :** À ma connaissance, la période la plus longue a été de neuf ans environ. Présentement, parmi les personnes qui font l'objet d'un certificat de sécurité, la période de détention s'étend de moins de deux ans, dans le cas de M. Charkaoui, à moins de cinq ans, dans le cas d'un autre individu.

**Le sénateur Joyal :** Nous sommes donc dans une période qui couvre, environ, entre deux et cinq ans. Je ne veux pas commenter la décision concernant M. Charkaoui puisque ce cas est devant les tribunaux. Il ne serait pas approprié de proposer des questions à cet égard. Restons-en sur le fonctionnement du système. Est-ce que vous n'êtes pas surpris, d'une certaine manière, de l'esprit de la décision de la Chambre des Lords et de Lord Bingham, selon lequel une personne peut être détenue pendant une période de temps indéterminée en Angleterre, et dans le cas de la décision de la Chambre des lords et annexe, la période de temps en considération était de trois ans, si je me rappelle bien, quand j'ai lu la décision. On parlait d'une période de temps de trois ans et les lords en sont arrivés, à huit contre un, à la conclusion qu'il était disproportionné de détenir quelqu'un indéfiniment, même pour une période de trois ans.

Est-ce que cela ne vous laisse pas songeur, le fait de détenir une personne de deux à cinq ans, sans que cette personne ait la chance de revenir devant le tribunal ou que les autorités du ministère de l'Immigration aient l'obligation de revenir devant le tribunal pour expliquer le changement de circonstances qui peuvent survenir à l'intérieur d'une période de deux à cinq ans? Si on lit la décision rendue la semaine dernière, c'est l'élément clé de l'appréciation du tribunal; des circonstances changent et, par conséquent, on peut être amené à réviser le statut d'une personne.

Est-ce que, en vertu du principe de « due process », il ne serait pas préférable qu'on amende la loi pour prévoir des périodes au terme desquelles, de façon automatique, les autorités de l'immigration auraient à se représenter devant un tribunal pour faire état de la durée pendant laquelle une personne est détenue?

**M. Therrien :** Le système est complexe. Je vais devoir prendre un peu de temps pour répondre à votre question. La loi actuelle sur l'immigration fait la distinction, quant à la détention de gens qui font l'objet d'un certificat de sécurité, entre les résidents permanents et les étrangers qui ne sont pas résidents permanents. Dans le cas des résidents permanents, un examen est prévu par la loi, tous les six mois. La personne qui fait l'objet d'un certificat, pendant l'examen par la Cour fédérale du caractère raisonnable ou non du certificat, fait l'objet d'un examen de détention au moins tous les six mois. Cet examen régulier dont vous parliez existe déjà pour les résidents permanents.

Pour les étrangers qui ne sont pas résidents permanents, et la plupart des personnes qui font l'objet d'un certificat à l'heure actuelle ne sont pas des résidents permanents, il n'y a pas de révision judiciaire de la détention pendant la période au cours de

certificate. This may be a relatively lengthy period of time — but we are not talking about the five-year period for one of the people who is the subject of a certificate. This period of time is always shorter; it can last a year or two, it can be longer, but the court's review of the reasonableness of the certificate generally takes a year or two. During this time, for foreign nationals, there is no regular review of custody as such.

One could claim that the review of the certificate as such is a form of judicial review of detention. When the court has delivered the verdict on the reasonableness of the certificate, after that one or two-year period, even in a case of a foreign national who is not a permanent resident, if he is not deported within 120 days of the court decision — or within four months if my math is good — this person may turn to the court and ask it to consider whether or not the detention should be maintained.

So there is a form of judicial review of custody. This is not currently the case for foreign nationals who are not permanent residents. It is a review at regular intervals, during the time the federal court is determining whether the certificate is reasonable. When the court has decided whether the certificate is reasonable, there is another review within 120 days, and the law is silent as to any other judicial reviews of detention.

**Senator Joyal:** Thank you for having explained this mechanism to us, because as you yourself said, there are subtleties. Does it not seem unusual to you that a person can be detained for up to five years, if not nine, without anyone managing to render a final decision on the rights of this person?

**Mr. Therrien:** Even in the case of foreign nationals, the review of the reasonableness of the certificate by the Federal Court is a form of judicial review and is legally justified by government arguments according to which the person must eventually be detained or deported. This determination of whether or not the certificate is reasonable is a form of judicial review. I recognize that in the existing legislation, there is no review of custody as such, as far as foreign nationals are concerned, as opposed to permanent residents. That does not mean we should minimize the importance of the court decision as to the reasonableness of the certificate. It is not a purely executive decision.

**Senator Joyal:** I am not talking about the decision regarding the merits of the certificate. If we look at what is happening today, I think that deciding on the merits of the certificate and on the detention of the person would be two decisions that are taken in parallel, that develop at the same time. What seems absurd to me is not that it takes time to render a verdict on the merits of the certificate, but on the status of the person who is waiting.

As you yourself have said, to be detained without knowing where one stands for one or two years, has to be seen as an exceptional procedure if we hold it up to the standard of what we accept in a free and democratic society such as ours. This is what I am trying to understand in the workings of the system; is there

laquelle le certificat est examiné par la Cour fédérale. Cette période peut être relativement longue — mais on ne parle pas de la période de cinq ans pour l'un des individus qui font l'objet d'un certificat. Cette période est toujours plus courte; cela peut durer un an ou deux, cela peut être plus long, mais l'examen par la Cour du caractère raisonnable du certificat prend un an ou deux généralement. Pendant cette période, pour les étrangers, il n'y a pas d'examen régulier de la détention comme telle.

On peut prétendre que l'examen du certificat comme tel est une forme d'examen judiciaire de la détention. Lorsque la cour s'est prononcée sur le caractère raisonnable du certificat, après cette période d'un an ou deux, même dans le cas d'un étranger qui n'est pas résident permanent, s'il n'est pas expulsé dans les 120 jours de la décision de la cour — ou dans les quatre mois, si mes mathématiques sont bonnes — cette personne peut s'adresser à la cour pour juger si la détention doit être maintenue ou pas.

Il y a donc déjà une forme d'examen judiciaire de la détention. Ce n'est pas le cas, à l'heure actuelle, pour les étrangers qui ne sont pas résidents permanents. C'est un examen à intervalle régulier, pendant l'examen par la Cour fédérale du caractère raisonnable du certificat. Après la décision de la cour quant au caractère raisonnable, il y a un examen après 120 jours et la loi est silencieuse quant à d'autres examens judiciaires de la détention.

**Le sénateur Joyal :** Je vous remercie de nous avoir expliqué le mécanisme car, comme vous le dites bien, il y a des nuances. Est-ce que cela ne vous frappe pas qu'une personne puisse être détenue jusqu'à cinq ans, pour ne pas mentionner neuf ans, sans qu'on en arrive à statuer sur les droits de cette personne de manière définitive?

**M. Therrien :** Même dans le cas des étrangers, l'examen du caractère raisonnable du certificat par la Cour fédérale est une forme d'examen judiciaire du caractère fondé en droit de la prétention du gouvernement selon laquelle la personne doit être éventuellement expulsée et détenue. Cette décision sur le caractère raisonnable du certificat est une forme d'examen judiciaire. Je reconnais que, dans la loi actuelle, il n'y a pas d'examen sur la détention, comme tel, pour ce qui est des étrangers, par opposition aux résidents permanents. Il ne faut pas pour autant minimiser l'importance de la décision de la cour quant au caractère raisonnable du certificat. Ce n'est pas une décision purement exécutive.

**Le sénateur Joyal :** Je ne parle pas de la décision de se prononcer sur le mérite du certificat. Je pense que, si on voit ce qui se passe actuellement, se prononcer sur le mérite d'un certificat et sur la détention de la personne sont deux décisions qui sont prises en parallèle, qui cheminent ensemble. Ce qui me semble aberrant, ce n'est pas que cela prenne du temps pour se prononcer sur le mérite du certificat, mais sur le statut de la personne en attendant.

Comme vous le dites vous-même, être détenu sans savoir où on se situe pendant un à deux ans, c'est quand même une procédure exceptionnelle par rapport à ce que nous acceptons dans une société libre et démocratique comme la nôtre. C'est ce que j'essaie de comprendre dans le fonctionnement du système; est-ce qu'il n'y



not some point at which we should establish parameters to ensure that we are not using the legal system to detain a person without having to show cause?

**Mr. Therrien:** I would say two things on that subject. I will come back to what I was saying about the review of the merits being a form of judicial review of the reasonable and legally sound character of the government's position. There is a distinction made between permanent residents and foreign nationals. In the case of permanent residents, there is a form of judicial review of detention, at regular intervals, that does not exist for foreign nationals. What you would like to see is whether there is a way of reviewing the detention. In the case of permanent residents, there is a review every six months. We can only recognize that currently, this is not the case for foreign nationals.

[English]

**Senator Andreychuk:** At our last hearings, when we initially looked at this act, there was great discussion about the definition. The government was rather insistent at that time in saying "in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause." In other words, a terrorist's motives being political, religious or ideological seemed important to the government.

Some other countries have similar provisions and some do not. I heard the minister say this morning that he did not want to get into the distinction of one man being a terrorist and another being a freedom fighter.

On reflection three years later, would it make any difference to remove that section? I am not concerned, for the sake of my safety, to know whether a terrorist is acting for political, religious or ideological reasons. Yet, if I shared that terrorist's political, religious or ideological views and was not carrying out terrorist activities, it would bother me. I think that is happening in Canada now. People who share religious and ideological views are being lumped in as terrorists simply because they have the same views.

Would it not be better to remove that section? It does not seem to have helped us. We are concerned about stopping terrorist acts and attempted terrorist acts. Why should it rest on those three matters? Three years ago I fought against this, but I thought there may be some compelling reason to have it. I have not found any literature or any case law to support the contention that it assists the definition of "terrorist activity."

If you want to take that under advisement and provide us with a response, that is fine. I think that is the nub of a problem that still exists.

a pas un moment où, dans le système, nous devons placer des balises pour nous assurer qu'on n'utilise pas le système judiciaire pour détenir la personne sans avoir à démontrer le bien-fondé de sa détention?

**M. Therrien :** Sur ce sujet je dirais deux choses. Je reviendrai sur le point selon lequel l'examen du mérite est quand même une forme d'examen judiciaire du caractère raisonnable et juridiquement fiable de la position du gouvernement. Il y a une distinction entre les résidents permanents et les étrangers. Dans le cas des résidents permanents, il y a une forme d'examen judiciaire de la détention comme tel, à intervalles réguliers, qui n'existe pas pour les étrangers. Ce que vous laissez entendre, peut-être, c'est de savoir s'il y a un moyen de se pencher sur la détention. Dans le cas des résidents permanents, il y a un examen tous les six mois. On ne peut que constater, à l'heure actuelle, qu'il n'y en a pas pour les étrangers.

[Traduction]

**Le sénateur Andreychuk :** Pendant les dernières audiences, lorsque nous avions commencé à examiner ce texte de loi, on avait beaucoup discuté de la définition. Le gouvernement, à l'époque, persistait à dire : « mais en tout ou en partie au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique ». En d'autres termes, il semblait important pour le gouvernement que les motifs du terroriste soient politiques, religieux ou idéologiques.

Certains pays ont des dispositions semblables et d'autres non. J'entendais le ministre dire ce matin qu'il ne voulait pas commencer à parler de distinction entre un terroriste et un combattant de la liberté.

En rétrospective, trois ans plus tard, si cette disposition n'existait pas, cela ferait-il une différence? Peu importe pour moi, pour ma propre sécurité, que je sache si un terroriste agit pour des motifs politiques, religieux ou idéologiques. Or, si j'épousais les opinions politiques, religieuses ou idéologiques du terroriste en question et si je ne me livrais pas moi-même à des activités terroristes, cela m'inquiéterait. Et je pense que c'est précisément ce qui se produit actuellement au Canada. Les gens qui partagent ces opinions religieuses et idéologiques passent pour des terroristes uniquement parce qu'ils ont les mêmes opinions.

Serait-il préférable d'abroger cette disposition? Elle ne semble pas nous avoir été utile. Ce que nous voulons, c'est empêcher les actes terroristes et les tentatives d'attentats terroristes. Pourquoi faire reposer cela sur ces trois éléments? Il y a trois ans, je m'étais élevé contre cela, mais je pensais que peut-être y avait-il des raisons impérieuses qui justifiaient cette disposition. Mais je n'ai trouvé aucun texte, aucune jurisprudence qui aurait étayé l'opinion selon laquelle cette disposition permet de mieux définir ce qu'est une « activité terroriste ».

Si vous voulez, vous pouvez y réfléchir et nous répondre plus tard. Mais je pense que c'est là le fond même du problème qui existe toujours.

**Mr. Cohen:** In partial answer to your question, it is important to understand the purposes that this phrase serves. The minister tried hard this morning to explain that these words do not exist in isolation within the provision, but rather they only become significant when you consider them with the rest of the clause.

In other words, you must have a political, religious or ideological purpose along with an intention to intimidate the public in conjunction with the intended consequences that have to exist, such as the intent to cause death or serious bodily injury, the endangerment of life, causing a serious risk to health or safety of the public or serious interference with or disruption of an essential public service facility or system. That means that simply an ideological, religious or political belief is not sufficient to criminalize. You have to have that belief along with these other intentions, both as to the effect you want and the consequences.

That is the substantive reach of it. If you take that away, you are, in a sense, making it easier for the prosecution. That may be desirable as a matter of public policy, but there are higher consequences in terms of penalties that go along with this. There is an element of commensurate treatment for people who are charged with this.

This creates an offence called “specific intent,” which means that the prosecution has to actually prove the motivation in order to secure a conviction. That is the substantive reach of it. If you look at the procedural dimensions of removing this requirement, it may be that you will make it easier to target other people within society in the investigation of terrorist activity, because you will have removed one of the things that we must demonstrate in order to have a valid charge. If you take away the requirement that the prosecution has to shoulder, there may be a rather larger net of potential investigative activity that can occur.

I appreciate that this is complicated.

**Senator Andreychuk:** On the other hand, we may take away the racial profiling and make it easy to target a segment of our society inappropriately.

**Mr. Cohen:** It has no bearing on racial profiling. What is getting mixed into the consideration is the fact that you see these words that are directed at politics, religion or ideology; however, that does not mean that this is the basis upon which you target people. You still have to have targeting based upon accurate and valid intelligence that is based upon reasonable and probable grounds and not upon what I think everyone would recognize as racial profiling.

**Senator Andreychuk:** I will leave the rest of the questioning on this. Perhaps we will have other witnesses speak on how we blended terrorist activity and international crime, et cetera, and therefore the motive appears to be less clear than the witness has stated.

**M. Cohen :** Pour répondre en partie à votre question, il faut absolument comprendre pourquoi cette phrase est là. Ce matin, le ministre a fait tout ce qu'il pouvait pour nous expliquer que ces mots ne sont pas là dans l'abstrait dans cette disposition, mais au contraire qu'ils prennent un sens lorsqu'on les considère en même temps que le reste de la disposition en question.

En d'autres termes, il faut avoir un dessein politique, religieux ou idéologique en plus d'une intention d'intimider le public, et cela conjointement avec les conséquences escomptées qui doivent exister, par exemple, l'intention de causer la mort ou d'infliger des blessures graves, de mettre des vies en danger, de compromettre gravement la santé ou la sécurité de la population ou perturber gravement le fonctionnement d'un service public essentiel. Cela veut dire qu'une simple conviction idéologique, religieuse ou politique n'est pas suffisante en soi pour être considéré comme un crime. Il faut avoir une conviction en plus de ces autres intentions, tant en ce qui concerne l'effet que vous recherchez que les conséquences qu'elles peuvent produire.

Voilà le fondement de la chose. Si on supprime cela, dans une certaine mesure on facilite la tâche du ministère public. C'est peut-être souhaitable du point de vue de la politique publique, mais il y a des conséquences plus lourdes lorsqu'on songe aux sanctions correspondantes. Il y a donc cet autre élément qui est le traitement proportionnel qu'on réserve aux gens qui sont accusés de ce genre de chose.

Voilà qui crée un délit qu'on appelle « l'intention spécifique », ce qui veut dire que le ministère public doit en fait prouver qu'il y a un motif pour pouvoir obtenir une condamnation. Voilà donc le fondement de la chose. Si on se demande quel serait l'effet de l'élimination de ce critère du point de vue de la procédure, peut-être serait-il plus facile alors de cibler d'autres membres de la société pendant une enquête antiterroriste, étant donné qu'un des éléments nécessaires pour pouvoir procéder à une inculpation en bonne et due forme ne devra plus être prouvé. Si le ministère public ne doit plus assumer ce fardeau de preuve, il est tout à fait possible que cela permette de multiplier les champs d'enquête.

Je comprends que la chose est complexe.

**Le sénateur Andreychuk :** Par ailleurs, nous pourrions faire disparaître ce profilage racial et faciliter un ciblage tout à fait injustifié d'une partie de la société.

**M. Cohen :** Cela n'a aucun impact sur le profilage racial. Ce qui entre en ligne de compte ici, c'est le fait qu'on voit ces termes qui parlent de politique, de religion ou d'idéologie, alors que cela ne veut pas dire que c'est en fonction de cela qu'on cible telle ou telle personne. Il faut toujours que le ciblage repose sur des renseignements précis et valables, des renseignements reposant sur des motifs raisonnables et probables plutôt que sur ce que tout le monde s'accorderait selon moi à prendre pour du profilage racial.

**Le sénateur Andreychuk :** Je m'en tiens là pour mes questions à ce propos. Peut-être entendrons-nous d'autres témoins qui nous diront comment nous avons mêlé l'activité terroriste au crime international, et cetera, et que pour cette raison le motif pourrait sembler moins clair que ce que nous en a dit le témoin.

Regarding this act, the Anti-terrorism Act, I know that the Evidence Act was changed as a result of the O'Neill case. For all the acts that the Anti-terrorism Act affects, have any of them been changed in the three years that would affect the Anti-terrorism Act in any way? In other words, we have a lot of pieces of legislation. I do not sit on all the committees, so I do not know if you have changed any of the other acts that may have an impact on this act.

I think you can study that and follow up as you will, Senator Day.

**Senator Day:** We will be getting that undertaking from somebody. We asked for it the last day.

**Senator Andreychuk:** That was not quite the same question. Perhaps we can get that?

**Mr. Breithaupt:** We can give you some idea of the subsequent amendments to the Anti-terrorism Act. There was Bill C-14, for example, An Act to amend the Criminal Code and other Acts, which received Royal Assent on April 22, 2004.

It repealed the requirement for special rules relating to hearings under section 37 of the Canada Evidence Act, and made several minor amendments to certain sections of the Security of Information Act and the Canada Evidence Act, which were brought into law. For example, the Canada Evidence Act, in section 38, talks about protecting information injurious to international relations or national defence or national security. Previous to the Anti-terrorism Act, section 38 existed. There were Canada Evidence Act provisions that protected information of that sort. However, it said information relating to international relations, national defence or security. The word "national" did not fall in front of the word "security" in English; it did in French.

When the Anti-terrorism Act was given Royal Assent, it was missing the word "national" in front of "security" in a few places. That was fixed. Also, the definition of "special operational information" was altered in English to match the word in French; the word "was" was missing, and that was fixed.

There is an additional minor amendment, which is not yet in force, made to the Security of Information Act by Bill C-25, The Public Service Modernization Act. It relates to terminology. I gather, as well, a minor amendment was made to section 5 of the Federal Courts Act to provide detail in the composition of the Federal Court.

Other provisions have been passed into the law. For example, the terrorist hoaxes section came into effect on December 2, 2004. That was not amending the Anti-terrorism Act, but it added a

Pour ce qui est de cette loi, la Loi antiterroriste, je sais que la Loi sur la preuve a été modifiée après l'affaire O'Neill. Cette loi antiterroriste modifie beaucoup d'autres lois, mais y en a-t-il parmi elles qui ont été modifiées ces trois dernières années de façon telle que cela pourrait avoir un effet sur la Loi antiterroriste? En d'autres termes, il est question de beaucoup de lois. Je ne siège pas à tous les comités et je ne sais donc pas si l'on aurait apporté des modifications à ces autres lois, modifications qui pourraient avoir un effet sur cette loi-ci.

Je crois que vous pouvez étudier cela et y donner la suite que vous voudrez, sénateur Day.

**Le sénateur Day :** Quelqu'un va s'en occuper pour nous. Nous avons demandé que cela se fasse le dernier jour.

**Le sénateur Andreychuk :** Il ne s'agissait pas tout à fait de la même question. Peut-être pourrions-nous obtenir cela?

**M. Breithaupt :** Nous pouvons vous donner une idée des modifications subséquentes apportées à la Loi antiterroriste. Par exemple, il y a eu le projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois qui a reçu la sanction royale le 22 avril 2004.

On y a révoqué l'exigence en matière de règles spéciales concernant les audiences en vertu de l'article 37 de la Loi sur la preuve au Canada et on a aussi apporté quelques modifications mineures à certains articles de la Loi sur la protection de l'information et la Loi sur la preuve au Canada qui ont été promulguées. Par exemple, à l'article 38 de la Loi sur la preuve au Canada, il est question de protéger les renseignements susceptibles de porter préjudice aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales. Avant l'existence de la Loi antiterroriste, l'article 38 existait. Il y avait des dispositions dans la Loi sur la preuve au Canada qui protégeaient ce genre de renseignements. Cependant, il était question de renseignements concernant les relations internationales et la défense ou la sécurité nationales. Le mot « national » ne se trouvait pas devant le mot « security » dans le texte anglais, contrairement à ce qu'il y avait dans le texte français.

Lorsque la Loi antiterroriste a reçu la sanction royale, le mot « national » devant le mot « security » manquait à quelques endroits. Cela fut corrigé. On a aussi changé la définition de « special operational information » en anglais afin d'épouser le mot français; le mot « was » manquait et cette correction a été apportée au texte.

Il y a aussi une modification mineure supplémentaire qui n'est pas encore en vigueur, mais qui a été apportée à la Loi sur la protection de l'information par l'entremise du projet de loi C-25, la Loi sur la modernisation de la fonction publique. Si j'ai bien compris, il s'agit d'une question de terminologie et aussi d'une modification mineure apportée à l'article 5 de la Loi sur les cours fédérales ajoutant les précisions à la composition de la Cour fédérale.

D'autres dispositions sont aussi devenues lois. Par exemple, l'article concernant les canulars terroristes est entré en vigueur le 2 décembre 2004. Il ne s'agissait pas d'une modification à la



new section — 83.23(1) I believe. That gives you a flavour of some amendments that have been made subsequent to December 18, 2001.

**Senator Andreychuk:** Just a final point: Senator Lynch-Staunton had a series of questions about security and moving people to another country, and what undertakings were being given, although not binding, between countries. We may or may not accept those assurances.

Have there ever been any undertakings requested that if we returned, or allowed our Canadian citizens to become subject to a country, that they would then not be able to turn them over to a further authority in another country? In other words, if we return someone to the United States or Syria, do we have any assurance that they not then go on to another country? We have never used that provision. In theory, we get undertakings from one country, but we do not really know whether they hold on to those people or whether they move them on; we do not preoccupy ourselves with that.

**Mr. Therrien:** I want to ensure that I understand the situation you are putting before us, senator. This would be in a removal context — removing someone from Canada to another country. Are we seeking an assurance from the country of destination that they will not send the person elsewhere?

**Senator Andreychuk:** In other words, you said you were seeking assurances that they would not be tortured or subject to a death penalty, but do you seek an assurance that they will not immediately move them on to somewhere else where those things could occur? They would be upholding their commitments to us, but that person might be suffering the consequences that we were trying to stop.

**Mr. Therrien:** I will answer this way: When Canada seeks to remove someone who says they are at risk of torture, we cannot remove them to just any country. There are a number of countries where the Immigration Act permits removal from Canada: the country of the person's nationality, the country from which he or she arrived in Canada, et cetera. There is a limited list of these countries.

If we remove the person to a given country where there is risk of torture, we will seek assurances. The question of the potential to remove the person to a third country, neither Canada nor the country where the torture would be suffered, is actually an alternative we look at in order to minimize the risk of torture. If, among a short list of countries, there is a third country to where the person can be removed and would not be at risk of torture, then we will seek to remove the person to that country as opposed to the country where there is risk of torture. I would suggest that the person's removal to a third country is something about which we should be less preoccupied than an alternative that would allow Canada to remove a potential threat posed by a person who is a terrorist without putting that person at risk of torture.

Loi antiterroriste; on ajoutait plutôt un nouveau paragraphe, le 83.23(1), sauf erreur. Cela vous donne une idée de certaines des modifications qui ont été apportées après le 18 décembre 2001.

**Le sénateur Andreychuk :** Une dernière question : le sénateur Lynch-Staunton avait une série de questions concernant la sécurité et le renvoi de personnes vers d'autres pays ainsi que les engagements que prenaient les divers pays même s'ils n'étaient pas contraignants. Nous pouvons, ou non, accepter ces assurances.

Avons-nous demandé des engagements portant que si nous retournions ou permettions à nos citoyens canadiens de relever des instances d'un autre pays qu'on ne pourrait pas alors les renvoyer tout simplement à un troisième pays? En d'autres termes, si nous renvoyons quelqu'un aux États-Unis ou en Syrie, qu'est-ce qui nous assure que cette personne ne sera pas alors renvoyée vers un autre pays? Nous ne nous sommes jamais servis de cette disposition. En théorie, un pays donné prend un engagement, mais nous ne savons pas vraiment si la personne visée est alors détenue dans ce pays ou si elle est envoyée ailleurs; nous ne nous préoccupons pas de cette question.

**M. Therrien :** Je veux être sûr de bien comprendre la situation que vous nous décrivez, sénateur. Il s'agit donc d'un contexte de renvoi : on renvoie quelqu'un du Canada vers un autre pays. Cherchons-nous à obtenir des garanties de la part de ce pays qu'il n'enverra pas ensuite cette personne ailleurs?

**Le sénateur Andreychuk :** En d'autres termes, vous avez dit que vous cherchiez à obtenir l'assurance que ces gens ne seraient pas soumis à la torture ou à la peine de mort, mais cherchez-vous à obtenir l'assurance qu'on ne les renverra pas immédiatement vers un autre pays où ce genre de chose pourrait se produire? Un tel pays respecterait ses engagements envers nous, mais cette personne pourrait quand même avoir à subir les conséquences que nous nous efforçons d'éviter.

**M. Therrien :** Voici comment je réponds à cette question : lorsque le Canada cherche à renvoyer des personnes qui risquent la torture, nous ne les renvoyons pas vers n'importe quel pays. La Loi sur l'immigration nous permet de renvoyer du Canada une personne dans certains pays seulement : dans le pays dont elle détient la citoyenneté, le pays d'où elle est arrivée au Canada, et cetera. Il y a une liste restreinte de ces pays.

Si nous renvoyons une personne dans un pays où elle risque la torture, nous cherchons à obtenir des garanties. Cette question de renvoyer la personne dans un tiers pays, qui serait ni le Canada ni le pays où on la torturerait, est une des solutions que nous envisageons afin de minimiser le risque de torture. Si, sur cette liste de pays, il y a un troisième pays où l'on peut renvoyer la personne sans qu'elle risque la torture, alors nous chercherons à l'y envoyer plutôt que de l'envoyer là où elle risquerait la torture. Cela nous préoccupe moins que la possibilité que le Canada pourrait se débarrasser du risque potentiel que représente un terroriste sans exposer cette personne à la torture.

To answer your specific question, I do not think we seek assurances from the country of destination in the context I am explaining, because we would not be concerned about removing to a third country. We might actually look for removal to a third country if that would minimize the risk of torture.

**Senator Andreychuk:** I understood the third country. It is a question of us making a deal with one country and having some reasonable assurances, but then once they have seized this person, they can move them on to somewhere else to accomplish their ends without violating our terms.

**Mr. Therrien:** I do not think we have seen this in practice.

**Senator Jaffer:** I want to thank everyone for listening to the cultural round table issue. I know none of you were involved in my struggle with the advisory committee, and now the round table.

The Advisory Council on National Security that you were speaking about is composed of security professionals, as far as I understand. That is their job and they are involved in security issues, unlike the cultural round tables. However, I will wait to hear from you.

I have two or three questions about things I do not understand, and maybe you can give me some answers. Regarding oversight, I believe that CSIS has SIRC oversight and the RCMP has the complaints mechanism oversight. Who oversees the integrated national security team? Is there an oversight for that, or am I wrong?

**Mr. Dolhai:** The integrated national security enforcement team is a multi-disciplinary team with a number of different memberships from different agencies and departments. The RCMP component is overseen by the RCMP element, and the other members of the group each have their own oversight mechanisms that apply to them as individual forces.

**Senator Jaffer:** Can you tell me who else would be part of that RCMP team please?

**Mr. Dolhai:** The membership includes provincial police forces and municipal police forces. As well, they can have membership from the Revenue Agency or Canada Border Services Agency.

**Senator Jaffer:** Who is the oversight for the Canada Border Services Agency?

**Mr. Dolhai:** There is ministerial oversight.

**Senator Jaffer:** The other question was on the motivational elements in the definition. Some people have said to me that by just including the three elements — political, ideological or religion — and not other sorts, there can be a Charter challenge, because there are only the three motives you are looking at and not others.

Pour répondre à votre question précise, je ne crois pas que nous cherchons à obtenir des assurances du pays destinataire dans le contexte que je vous explique parce que le renvoi vers un troisième pays ne nous préoccuperait pas. On chercherait plutôt à renvoyer vers un tiers pays si cela pouvait minimiser le risque de torture.

**Le sénateur Andreychuk :** J'ai compris à propos du troisième pays. Il s'agit pour nous d'en arriver à un accord avec un pays qui nous donne certaines garanties raisonnables; cependant, lorsque ce pays se sera saisi de la personne, il pourra la renvoyer ailleurs pour arriver à ses fins sans violer notre accord.

**M. Therrien :** Je ne crois pas que nous ayons été témoins de cette pratique.

**Le sénateur Jaffer :** Je tiens à remercier tout le monde d'avoir écouté la question de la table ronde culturelle. Je sais qu'aucun de vous n'a été mêlé à ma lutte avec le comité consultatif et il y a maintenant la table ronde.

Le conseil consultatif sur la sécurité nationale dont vous parlez est composé de spécialistes de la sécurité, si j'ai bien compris. C'est leur profession et ils s'occupent de questions concernant la sécurité contrairement aux tables rondes culturelles. Cependant, j'attendrai d'avoir entendu ce que vous avez à dire.

J'ai deux ou trois questions à propos de certaines choses que je ne comprends pas clairement et vous pourriez peut-être me fournir des réponses. Question de surveillance, je crois que la surveillance du SCRS est assurée par le CSARS et que le mécanisme de plainte joue le même rôle auprès de la GRC. Qui s'occupe de l'équipe de sécurité nationale intégrée? Y a-t-il un mécanisme de surveillance ou pas?

**M. Dolhai :** L'équipe intégrée de la sécurité nationale est une équipe multidisciplinaire réunissant différents membres venant de différents organismes et ministères. L'organisme de la GRC s'occupe de l'élément de la GRC et la surveillance des autres membres du groupe est assurée par leurs mécanismes idoines.

**Le sénateur Jaffer :** Et qui d'autre ferait partie de cette équipe de la GRC, s'il vous plaît?

**M. Dolhai :** L'équipe est composée de membres des forces policières provinciales et municipales et on peut aussi y trouver des membres de l'Agence du revenu ou de l'Agence des services frontaliers du Canada.

**Le sénateur Jaffer :** Et qui assure la surveillance de l'Agence des services frontaliers du Canada?

**M. Dolhai :** Il s'agit d'une surveillance ministérielle.

**Le sénateur Jaffer :** L'autre question portait sur les éléments de motivation dans la définition. Certaines personnes m'ont dit qu'en incluant tout simplement les trois éléments — politique, idéologie ou religion — et rien d'autre, il pourrait y avoir contestation en vertu de la Charte parce qu'on ne tient compte que de ces trois motifs en laissant de côté tous les autres.

I know that Minister McLellan and Minister Cotler said this legislation has been looked at for Charter purposes. Is this terrorist definition Charter proofed?

**Mr. Cohen:** I think the minister has indicated that the legislation has been assessed during the developmental stages — when it was here last at Bill C-36 — so all elements of the legislation have been assessed in terms of their compatibility with the Charter. To that extent, the answer to your question would be, yes, it has been assessed.

**Senator Jaffer:** It has been assessed? Thank you.

We have been hearing the words “risk management” a lot. What is risk management? We did not hear it today, but in reading all the material I see the term “risk management.” I will try to be clearer.

Last week when the minister was here, and I understand it may not be part of your area, she said that we do not racially profile, but we do risk management. What is risk management?

**Mr. Cohen:** I would hate to speak for the minister, but I would assume if she has linked it to racial profiling, she is talking about basing whatever targeting of individuals takes place upon proper intelligence risk factors rather than on something such as race or ethnic identity.

**Senator Lynch-Staunton:** I have one question, which is to repeat one from this morning. When I said I was apprehensive, at the time of our pre-study and study of Bill C-36, about some of the wording and clauses and how they could be applied, it turns out that our apprehensions have been ill-founded. Bill C-36 has hardly touched the more controversial clauses, and so, as Senator Day brought up as a subject matter, maybe we will conclude that some of the provisions are not needed and what is found elsewhere is enough.

I am taking the wording from your resource materials prepared for the House and the Senate in which it is written, “the measures contained in the Anti-terrorism Act provide additional statutory tools needed to effectively deter, disable, identify, prosecute, convict and punish terrorists.” My question: Has Bill C-36 effectively deterred, disabled, identified, prosecuted, convicted and punished terrorists? If it has, how has it done so?

**Mr. Dolhai:** That is a question, senator, I think that those in the enforcement and intelligence community would be in a better position to answer. I would indicate that the act provides additional tools as part of a larger tool box for the police in relation to the particular phenomenon of terrorism.

Senator, I agree there are other provisions in the Criminal Code that address other matters: provisions dealing with the possession of explosives; a whole number of matters that may have a terrorism element or not. However, the particular provisions of Bill C-36 address some of the particular threats or dangers that terrorism has posed and that were crystallized

Je sais que la ministre McLellan et le ministre Cotler ont dit que cette loi avait été étudiée à la lumière de cela. Cette définition du terrorisme est-elle à l'épreuve de toute contestation en vertu de la Charte?

**M. Cohen :** Je crois que le ministre a précisé que la loi avait été évaluée pendant les diverses étapes de son élaboration — notamment lorsqu'il s'agissait du projet de loi C-36 — et que tous les éléments en avaient été évalués à la lumière de leur compatibilité avec la Charte. Dans cette mesure, je peux répondre oui à votre question, l'évaluation a été faite.

**Le sénateur Jaffer :** L'évaluation a été faite? Merci.

On entend beaucoup parler de gestion du risque. Qu'est-ce que c'est, la gestion du risque? Nous n'en avons pas entendu parler ici aujourd'hui, mais je vois l'expression « gestion du risque » partout, dans tous les documents. Je vais préciser ma pensée.

La semaine dernière, lorsque la ministre comparaisait, et je comprends qu'il ne s'agit peut-être pas de votre domaine, mais elle a dit qu'on ne faisait pas de profilage racial, mais bien de la gestion du risque. Alors, la gestion du risque, c'est quoi?

**M. Cohen :** Loin de moi de mettre des paroles dans la bouche de la ministre, mais si elle a fait le lien avec le profilage racial, alors il s'agit de cibler les personnes en se fondant sur des facteurs de risque calculés en fonction des renseignements reçus plutôt que de tenir simplement compte de la race ou de l'ethnie.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** J'ai une question qui en reprend une de ce matin. Quand j'ai dit que j'avais certaines préoccupations, lors de notre étude préalable et de notre étude du projet de loi C-36, concernant certaines parties du libellé et certains articles vu la façon dont on pourrait les appliquer, je me rends compte que nos inquiétudes étaient mal fondées. Le projet de loi C-36 n'a presque pas abordé les articles les plus controversés et donc, puisque le sénateur Day en a parlé, peut-être en viendrons-nous à la conclusion que certaines des dispositions ne sont pas nécessaires parce que ce dont on a besoin se trouve ailleurs, dans d'autres lois.

Je reprends ce que vous avez écrit dans les documents que vous avez préparés pour la Chambre et le Sénat : « Les mesures prévues dans la Loi antiterroriste nous fournissent les outils législatifs additionnels nécessaires pour décourager, handicaper, identifier, poursuivre, condamner et punir les terroristes ». Voici ma question : est-ce que le projet de loi C-36 a vraiment fait tout cela? Si c'est le cas, comment?

**M. Dolhai :** Sénateur, je crois que les policiers et les agents du renseignement seraient les mieux placés pour répondre à cette question. Je vous dirais que la loi nous fournit les outils additionnels que les policiers peuvent puiser à même une plus grosse boîte d'outils pour ce qui est de ce phénomène précis du terrorisme.

Sénateur, il est vrai que d'autres dispositions du Code criminel peuvent aussi servir à certaines fins : les dispositions concernant la possession d'explosifs; toute une série de choses qui peuvent avoir des liens avec le terrorisme ou non. Cependant, les dispositions précises que l'on trouve au projet de loi C-36 concernent certaines menaces ou des dangers précis posés par le terrorisme et qui se



after 9/11, and those that have been mentioned by you and many witnesses. There is prevention and the need to be able to act early, to act in respect of a situation that causes a danger and to be able to have the police have a tool that respects the rule of law, but allows for enforcement activity at that point. I am thinking, for example, of the participation or contribution offence or the facilitation offence, which requires a high *mens rea*, a knowing element to what is being undertaken, and the *actus reus* with respect to the actual activity that the person is undertaking.

**Senator Lynch-Staunton:** I suggest that you speak to whoever wrote this and try to curb his or her enthusiasm, because I expected that to be your answer. That is an exaggerated statement, and it gives the impression that with Bill C-36, we got all we need. That is not correct; we will never have all we need against the kind of enemy we are trying to fight. Second, I will ask the authorities responsible at the Department of Citizenship and Immigration to tell us those parts which have been valuable, and I hope they will be more convincing than, let us say, the minister was this morning.

**Senator Fraser:** This morning the minister, in response to a question from Senator Jaffer, I believe, indicated some continuing sympathy with the notion of inserting a non-discrimination clause into the act. If memory serves, the views advanced at the time were that such a clause was not necessary because the whole act comes under the Charter of Rights and Freedoms given to every citizen in Canada, including freedom from discrimination.

Politically, obviously, it has enormous appeal to reiterate formally the country's dedication to fighting discrimination, even in the context of terrorism, but are there legal arguments against such a clause? I am not asking you to talk against your minister here. I know he knows all the arguments for and against, but I do not. Are there any legal arguments that would be opposed to the insertion of such a clause?

**Mr. Cohen:** It would be hard to address that in the abstract. Basically, you want to see the clause. One can always posit a situation where a clause that is meant to have a positive or rhetorical significance becomes, through usage or through mischief, used as an interpretive device and in ways it is not intended to be used, but I cannot think in the abstract of arguments against the provision in that way. I would have to see the exact wording.

**Senator Fraser:** This is a supplementary question and I hope you will answer me, "No." Would there be an argument that to insert such a clause in this bill would somehow suggest that the protection advanced by the Charter for other bills was, by ricochet effect, weakened because the other bills would not have such a clause in them?

sont cristallisés après le 11 septembre, sans oublier ces autres choses dont vous et beaucoup de témoins ont parlé. Il y a la question de la prévention, celle de pouvoir agir le plus tôt possible, d'agir dans le cas d'une situation qui constitue un danger et de pouvoir donner aux forces de l'ordre un outil qui respecte la règle de droit, mais qui permet de voir à l'application de la loi un peu plus tôt dans la partie. Il y a, par exemple, l'idée de participer à une infraction, d'y contribuer ou de la faciliter, ce qui requiert l'intention criminelle, c'est-à-dire que l'on veut participer à ce qui se fait, mais qu'il y a aussi l'acte coupable concernant l'activité précise dans laquelle la personne s'engage.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je propose que vous parliez à quiconque a rédigé ce document et que vous vous employiez à calmer un peu son enthousiasme, parce que c'est bien la réponse à laquelle je m'attendais. Cette déclaration est exagérée et laisse l'impression que grâce au projet de loi C-36 nous avons tout ce dont nous avons besoin. Ce n'est pas exact; nous n'aurons jamais tous les outils dont nous avons besoin pour nous battre contre ce genre d'ennemi. Deuxièmement, je vais demander aux responsables du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration de nous dire quelles parties de cette loi ont été utiles et j'espère que ces gens seront plus convaincants que ne l'a été le ministre ce matin, par exemple.

**Le sénateur Fraser :** Ce matin, le ministre, en réponse à une question du sénateur Jaffer, je crois, a indiqué continuer de voir d'un bon œil l'idée d'insérer dans la loi une disposition de non-discrimination. Sauf erreur, on a estimé à l'époque qu'une disposition de ce type n'était pas nécessaire, l'ensemble de la loi tombant sous l'application de la Charte des droits et des libertés, qui garantit à tous les Canadiens l'absence de discrimination.

D'un point de vue politique, il est évidemment très tentant de réitérer officiellement la détermination de notre pays à lutter contre la discrimination, même dans le contexte du terrorisme. Existe-t-il, par contre, des raisons juridiques de s'abstenir d'insérer une disposition de ce type? Je ne vous demande pas ici d'aller à l'encontre de votre ministre : lui sait exactement ceux qui militent contre ou en faveur d'une telle insertion; moi, pas. Y a-t-il donc des arguments juridiques allant à l'encontre de cette insertion?

**M. Cohen :** C'est une question à laquelle je serais en peine de répondre sans exemple concret. Il faudrait que je voie la disposition. On peut toujours imaginer une situation où un article conçu pour avoir une signification positive de pure forme devient, au fil de la politique ou par méfait, un instrument d'interprétation servant à des fins qui n'étaient pas les siennes; mais je vois mal, dans l'abstrait, comment on pourrait arguer d'un tel danger pour la disposition en question. Il faudrait vraiment que j'aie le libellé sous les yeux.

**Le sénateur Fraser :** J'ai une question supplémentaire, à laquelle j'espère que vous répondrez « non ». Pourrait-on avancer que l'insertion d'une disposition de ce type dans la loi risque peut-être d'amoindrir la portée de la Charte sur d'autres lois ne comportant pas de dispositions de ce type?

**Mr. Cohen:** Again, I am hesitant to talk about this subject in the abstract, but I should not think that you could weaken a Charter provision by inserting a provision that merely reasserted a right that all people already have.

**Senator Joyal:** I would like to return to the issue of Guantanamo. How many people with Canadian citizenship were detained originally in Guantanamo?

**Mr. Dolhai:** I would ask to defer that question. We are not in a position to respond at this point.

**Senator Joyal:** Then I will give you a series of questions: How many were detained originally? How many have been released? How many are left? What is the status of those who are still left? Why did the Canadian government not appear at the Supreme Court of the United States to request the application of the rule of law in relation to Canadian citizens in the same way that the Department of Justice appears *amicus curiae* in cases of the death penalty being applied to people under 18 years of age, whereby you file a brief with the European Union in the Supreme Court to contest the constitutionality of such a penalty for that person?

If the Canadian government is so concerned with application of the rule of law, it has to be concerned at all levels, especially considering the fact that we were one of the signatories of the establishment of the international penal court and we believe in international justice, which means that the rule of law applies to everyone everywhere.

I would like to have those questions answered, if possible.

**Mr. Dolhai:** We will make our best efforts.

**The Chairman:** Thank you very much. You have been a stalwart set of witnesses. You have been here since before 10:30 this morning. We do appreciate the time you have spent with us. We do not need to tell you that this is a difficult issue in so many respects. We have a very good committee here that has been involved with this issue through our hearings, in most cases, since 2001.

I do not apologize for the tough questioning. I am rather proud of the committee; however, I do thank you for your patience and generosity. I am sure that if there is anything else that needs to follow from today that you will follow it up. We hope to see you back again. Thank you very much.

Honourable senators, we will now turn to the subject of our budget.

**Senator Stratton:** If I may, just briefly, could we not talk about future business and then go to the budget, because we have to do budget in camera?

**The Chairman:** No, the budget is discussed in public.

**M. Cohen :** Ici encore, j'hésite à me prononcer sans exemple concret, mais je vois mal comment on pourrait amoindrir la portée d'une disposition de la Charte en insérant dans une loi une disposition réaffirmant simplement un droit dont disposent tous les Canadiens.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais revenir à la question de Guantanamo. Combien de citoyens canadiens étaient détenus au départ, à Guantanamo?

**M. Dolhai :** C'est une question à laquelle j'aimerais répondre plus tard. Pour l'instant, nous ne sommes pas en mesure d'y répondre.

**Le sénateur Joyal :** Dans ce cas, je vais vous poser une série de questions. Combien de personnes étaient détenues au départ? Combien ont été relâchées? Combien restent emprisonnées? Quel est le statut de ceux qui restent à Guantanamo? Pourquoi le gouvernement canadien ne s'est-il pas présenté à la Cour suprême des États-Unis pour demander que prévale pour les Canadiens la suprématie du droit, comme le fait le ministère de la Justice, à titre d'intervenant des intéressés, quand on applique la peine de mort à des personnes de moins de 18 ans? Dans ce cas, vous déposez un mémoire auprès de l'Union européenne à la Cour suprême, pour contester la constitutionnalité d'une peine de ce type appliquée à une personne de cet âge.

Si la primauté du droit tient tant à cœur au gouvernement canadien, il devrait s'en préoccuper à tous les niveaux, d'autant que le Canada comptait parmi les pays ayant parrainé l'établissement de la Cour pénale internationale. Nous croyons à la justice internationale, ce qui implique que la primauté du droit prévaut pour quiconque, n'importe où.

J'aimerais avoir une réponse à ces questions, si possible.

**M. Dolhai :** Nous ferons de notre mieux pour vous en fournir une.

**La présidente :** Merci beaucoup. Vous avez fait preuve d'une belle résistance. Vous êtes là depuis 10 h 30 ce matin. Nous vous savons vraiment gré du temps que vous nous avez consacré. Il va sans dire que c'est une question épineuse, à bien des égards. Nous avons un très bon comité qui se préoccupe de cette question depuis 2001.

Je ne vous présenterai pas d'excuses pour l'âpreté des questions, car je suis plutôt fière du comité. Toutefois, je remercie les témoins de leur patience et de leur générosité. Je suis sûre que si nous devons assurer un suivi, après aujourd'hui, vous nous y aiderez. Nous espérons avoir l'occasion de vous entendre à nouveau. Merci encore.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant passer à notre budget.

**Le sénateur Stratton :** Puis-je suggérer que l'on parle brièvement des affaires à venir, avant de passer au budget, vu que nous devons alors être à huis clos?

**La présidente :** Non, on discute du budget en séance publique.

Honourable senators, the urgency for passing this budget is that we were told, and I think most of you remember, that for the coming fiscal year we needed to have it in by February 25. What you see before you are the kinds of services we are using now, with meals, research and that kind of thing for the committee as it is now proceeding.

We have then included, because of our discussions earlier, another section that is aimed at taking the committee to a point in the immediate weeks ahead, where we will all, to the greatest degree, be able to go. That is why there is urgency.

The grand total is \$129,692. I am looking for a motion to approve this budget.

**Senator Jaffer:** When we received this mandate, it was my firm understanding that we would be travelling across Canada to meet with various groups. It says in our mandate that we have the power to meet people within Canada and outside the country. My understanding was that we talked about going to various cities when we talked about the mandate. Senator Austin joked, saying we would start in March in Vancouver, that the weather would be nice.

I have no problem with what is set out, but I do not want it to be taken that we will not be going across Canada to meet with communities. I clearly understood that was part of our mandate.

**The Chairman:** I will look to the clerk for some assistance on this. The numbers that we have here presumably could be used in whatever way we wished. In our meetings there has been a strong desire to have a visit to Washington, at some point in our proceedings, where we will probably have the most direct kind of hearings and discussions with colleagues south of the border. I would ask the clerk if she could speak to the other issue that Senator Jaffer has mentioned.

**Ms. Heather Lank, Clerk of the Committee:** Honourable senators, in the order of reference that the Senate gave this committee was the power to travel within and outside Canada. Having the power does not mean that it is an instruction to the committee that it must; it empowers the committee to do so if it chooses. It remains in your hands to decide whether or not you do wish to conduct other travel, in which case it would require another budget submission.

**The Chairman:** When would that other budget submission have to go in?

**Ms. Lank:** We know that the Internal Economy, Budgets and Administration Committee has asked for budgets by later this week, but presumably it would be up to this committee to decide if they want to do a supplementary budget later on. That would be within the committee's power at the time that this committee considers appropriate.

At this point, the committee has decided on the Washington trip. That is what is in the budget. If other travel plans are made, then at that time a further budget would have to be submitted to Internal Economy, Budgets and Administration Committee.

Honorables sénateurs, la raison pour laquelle il est urgent d'adopter le budget est qu'il faut le présenter d'ici le 25 février pour l'exercice actuel. La plupart d'entre vous se souviennent sans doute que c'est ce que l'on nous a dit. Vous voyez devant vous le type de services que nous utilisons actuellement, dans la façon dont le comité fonctionne : repas, recherche, et cetera.

Nous avons ensuite inclus, à la suite de nos discussions plus tôt, une autre section visant à permettre au comité de se trouver dans une situation, dans quelques semaines, où nous pourrions tous partir, dans la mesure du possible. C'est pourquoi il y a urgence.

Le montant total est de 129 692 \$. Je voudrais une motion d'approbation du budget.

**Le sénateur Jaffer :** Quand nous avons été chargés d'étudier le projet de loi, j'étais convaincue que nous pourrions parcourir le Canada et nous entretenir avec différents groupes. Notre mandat précise que nous pouvons rencontrer des gens au Canada et hors du pays. Quand nous avons parlé de ce mandat, j'avais cru comprendre que nous nous rendrions dans différentes villes. Le sénateur Austin avait dit, en plaisantant, que nous commencerions en mars par Vancouver, où il ferait beau.

Je n'ai pas d'objection au déplacement envisagé, mais je ne veux pas qu'il soit dit que nous nous abstiendrions de parcourir le Canada et d'entendre ce que les collectivités ont à dire. À mon sens, cela fait clairement partie de notre mandat.

**La présidente :** Je vais demander à la greffière d'éclaircir la question. A priori, c'est à nous qu'il appartient de décider comment dépenser les montants que nous avons sous les yeux. Au cours des nos discussions s'est fait jour le désir marqué d'une visite à Washington, à un moment où à un autre, afin d'avoir des audiences et des discussions aussi directes que possible avec nos collègues au sud de la frontière. Mais je vais demander à notre greffière de parler de la question que le sénateur Jaffer a posée.

**Mme Heather Lank, greffière du comité :** Honorables sénateurs, le pouvoir de voyager au Canada et à l'étranger figurait dans l'ordre de renvoi du Sénat. Le pouvoir ainsi accordé ne contraind pas pour autant le comité à voyager; le comité est simplement libre de le faire, si tel est son bon plaisir. C'est à vous de décider si vous souhaitez effectuer d'autres déplacements, auquel cas il faudrait présenter un autre budget.

**La présidente :** Quand faudrait-il présenter cet autre budget?

**Mme Lank :** Nous savons que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration a demandé à ce que le budget soit présenté à la fin de la semaine. N'empêche que le comité resterait libre, je suppose, de présenter un budget supplémentaire plus tard, quand le comité le souhaiterait.

Pour l'instant, le comité s'est entendu sur le voyage à Washington. Si vous envisagez d'autres déplacements, il faudra alors présenter un autre budget au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.



**The Chairman:** At this point in time, submitting this budget does not preclude further travel. Is that correct?

**Senator Jaffer:** I have a concern with this. In our first meeting there was absolute understanding that we would be travelling across Canada. I am not saying to every city, but we would be travelling to some cities. My concern is that it was not my idea to go to Washington, D.C. That is fine; going to Washington, D.C. is important, but within these walls it is important that it not just be me who talks about racial profiling and not just be me who you hear from on issues that are impacting the community. When members of the various communities call me, I tell them that it is very important that the community hear from them. I should not be the only voice. All along I assured people, as I was assured by Senator Austin and as this committee was assured, that we would be travelling. My concern is that either I have not been heard or it has been forgotten. We are not guaranteed to be granted a supplemental budget request. As a member of the Internal Economy, Budgets and Administration Committee, I know how that process works.

Why can we not include travel in our budget? I am not saying that we should travel to every city. Although I may be criticized for this, I think that we should travel to Vancouver, Montreal and Toronto in particular. We should put that in our budget now rather than requesting supplemental funds later and risk being turned down by Internal Economy, Budgets and Administration Committee, because that was very clearly in our mandate.

**The Chairman:** I would like to hear from other members of the committee with regard to whether they would be agreeable to including another budget item for travel within Canada. We still have time to do that. The budget has to be submitted by the end of the week. If we could agree on numbers today, we could proceed with this budget covering both domestic and foreign travel.

**Senator Lynch-Staunton:** I am not commenting on racial profiling as such, but is racial profiling in itself a reason to travel across the country? Surely we can get representatives from the various groups that feel targeted to come to Ottawa to speak on their behalf. I do not see the value of going to Vancouver or Toronto just to hear someone who has been racially profiled tell us that.

**Senator Jaffer:** I was using that only as an example. If we use the rationale that we can call everyone here, then no committee should travel. We should have all witnesses come here. Why do we treat different groups differently? Senate committees travel. Why should this committee be different from the Social Affairs, Science and Technology Committee or the National Security and Defence Committee? It was Senator Kinsella who asked that we have the option to travel. Why should we treat this committee any

**La présidente :** Présenter maintenant le budget que nous avons sous les yeux ne nous empêche pas de voyager plus tard. Est-ce exact?

**Le sénateur Jaffer :** C'est une approche qui me préoccupe. Lors de notre première réunion, nous étions tous d'accord pour parcourir le Canada. Il ne s'agissait pas de s'arrêter dans chaque ville, mais d'aller dans plusieurs villes. Je n'ai rien contre le voyage à Washington (D.C.). C'est une importante visite. Mais il est important aussi que, dans cette enceinte, je ne sois pas la seule voix qui s'élève contre le profilage racial ou qui mentionne les répercussions de certaines mesures sur les collectivités. Quand je reçois des appels provenant de diverses collectivités, je dis aux personnes qui téléphonent qu'il est très important que le comité entende leurs points de vue. Je ne devrais pas être seule à me battre. Avec l'assurance du sénateur Austin et le mandat confié au comité, j'affirme aux gens depuis le début que nous voyagerons. Je me demande maintenant si on m'a entendue ou si on a fait la sourde oreille. Rien ne nous garantit que nous obtiendrons un budget supplémentaire. En tant que membre du Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration, je connais bien les dangers d'un tel recours.

Pourquoi ne pouvons-nous inclure les voyages dans notre budget? Je ne demande pas que nous nous rendions dans toutes les villes. Cela dit, et malgré le fait qu'on me critiquera peut-être, à mon avis, nous devrions nous rendre tout particulièrement à Vancouver, Montréal et Toronto. Nous devrions inscrire cela dans notre budget dès maintenant, plutôt que de devoir demander des crédits supplémentaires plus tard, et risquer de voir notre demande rejetée par le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration, car de toute façon, cela est explicitement inscrit dans notre mandat.

**La présidente :** J'aimerais entendre l'avis des autres membres du comité, savoir s'ils seraient prêts à ajouter un autre poste budgétaire qui nous permettrait de voyager au Canada. Il nous reste encore assez de temps pour le faire. Les prévisions budgétaires doivent être présentées d'ici la fin de la semaine. Si nous réussissons à nous entendre là-dessus aujourd'hui, nous pourrions aller de l'avant et présenter un budget qui couvrira nos voyages au pays et à l'étranger.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je ne parle pas de la caractérisation raciale en tant que telle, mais est-ce une raison suffisante de voyager à travers le pays? Il me semble que nous pouvons certainement inviter des représentants des divers groupes s'estimant ciblés à venir à Ottawa et à faire valoir leurs points de vue. Je ne vois pas pourquoi il nous faudrait aller à Vancouver ou à Toronto, tout simplement pour entendre quelqu'un nous raconter qu'il a fait l'objet d'une caractérisation raciale.

**Le sénateur Jaffer :** Je me suis servie de cela seulement à titre d'exemple. Si nous affirmons que tout le monde peut venir ici, alors aucun comité ne devrait voyager. Tous les témoins devraient tout simplement venir ici. Cependant, pourquoi traitons-nous des groupes différents d'une manière différente? Les comités du Sénat voyagent. Pourquoi celui-ci serait-il différent du Comité des affaires sociales, ou de celui des sciences et de la technologie, ou encore de celui de la défense nationale et de la sécurité? C'est le

differently from other committees? I was only using racial profiling as an example. Surely there will be other things that the committee will want to hear about.

**Senator Lynch-Staunton:** That is the question. What else do we want to hear about that we cannot hear here? That is standard wording. Every committee has that right, as they have the right to televise, but it does not mean that they have to televise.

I have nothing against travelling; I am just wondering what we would be listening to elsewhere that we cannot hear here to help us in our review of the bill. What are the topics?

**Senator Jaffer:** It seems like I am the only one in favour of this. I guess I am being overruled. I know when I am defeated.

I cannot tell you what we would hear. If I knew that, I would know everything. I do not have a crystal ball. This is an important study that will take a year to do. This budget is for funding to 2006. I think that we should include this. I had absolute confidence when I became a member of this committee that we would travel. If I get overruled, so be it, but I am telling you that that was my understanding and there is no money set aside in the budget for that.

**Senator Andreychuk:** We hear from the government that terrorism is still the same high risk that it has been in the last three years, that the government needs all the horrific powers it has and that Canadians seem comfortable with that. Minister McLellan quoted statistics from public opinion polls, but that is not the feeling I get from across Canada. I think there is a lot of unease that we are paying a high price but that we are no safer than we were three years ago; therefore, there is some merit in travelling to talk about that.

There was talk at one time that we would conclude our work in June. Are we now going to continue for a full year? If so, what will our agenda be during that time, and is there time to incorporate travel?

**Senator Stratton:** I am not arguing against travel; it is just that I do not have a sense of what we would hear. I would suggest that if we need to travel we should ask for supplementary money from Internal Economy Committee for that purpose. I am quite sure that such a request would be considered positively; however, until we can justify reasons for travelling, I would like to leave it that we will make that requested if we need to.

sénateur Kinsella qui a demandé que nous ayons le choix de voyager. Pourquoi notre comité devrait-il être traité différemment des autres? J'ai seulement utilisé la caractérisation raciale comme exemple. Il y aura certainement d'autres sujets sur lesquels le comité voudra entendre l'avis des Canadiens.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Là est justement la question. Sur quoi voulons-nous entendre les témoignages des gens, à part ce que nous pouvons entendre ici? C'est un libellé tout à fait courant. Chaque comité a ce droit, tout comme il a celui de téléviser ses audiences, mais ça ne signifie pas qu'il soit obligé de le faire.

Je n'ai rien contre les déplacements des comités; je me demande simplement ce que nous entendrions ailleurs que nous ne pouvons entendre ici et qui nous aidera à examiner le projet de loi. Quels sont les sujets?

**Le sénateur Jaffer :** On dirait que je suis la seule à être favorable à cela. Je crois qu'on rejette notre proposition. Je sais quand j'ai perdu la partie.

Je ne peux pas vous dire ce que nous entendrions. Si je le savais, je serais omnisciente. Je n'ai pas une boule de cristal. Quoi qu'il en soit, l'étude que nous entreprenons est importante et elle exigera un an d'efforts. Or, ce budget va jusqu'en 2006. Je pense donc que nous devrions inclure cette possibilité. Lorsque je suis devenue membre de ce comité, j'étais tout à fait sûre que nous nous déplacerions. Si on rejette ma proposition en ce sens, eh bien, qu'il en soit ainsi, mais je vous répète que je croyais bien que nous voyagerions, mais notre budget ne prévoit aucun crédit pour les déplacements.

**Le sénateur Andreychuk :** Le gouvernement nous dit que le risque de terrorisme est aussi élevé maintenant qu'il l'était il y a trois ans, qu'il a donc besoin de tous ces pouvoirs redoutables qu'il s'est donnés, et que les Canadiens semblent à l'aise avec cela. A cet égard, la ministre McLellan a cité des statistiques obtenues par voie de sondage, mais telle n'est pas l'impression que je retire de mes déplacements au Canada. J'estime au contraire que beaucoup de gens sont très mal à l'aise, estiment que nous payons un prix très élevé et que malgré cela, nous ne sommes pas plus en sécurité aujourd'hui que nous l'étions il y a trois ans; par conséquent, il me paraît assez justifié de vouloir nous déplacer dans notre pays pour aborder cette question.

À un moment donné, il a été dit que nous terminerions notre étude en juin. Avons-nous décidé maintenant de poursuivre nos travaux pendant une année entière? Si tel est le cas, quel sera notre calendrier de travail pendant cette période, et pouvons-nous en profiter pour nous déplacer?

**Le sénateur Stratton :** Je ne suis pas contre les déplacements; je n'ai tout simplement pas d'idée très précise de ce que nous pourrions entendre. Si nous estimons avoir besoin de nous déplacer, à mon avis, nous devrions demander des crédits supplémentaires au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration à cette fin précise. Je suis sûr qu'une telle demande sera reçue de façon favorable; toutefois, en attendant de donner des raisons qui justifieraient de tels déplacements, j'estime qu'il faut en rester au statu quo, c'est-à-dire de faire une demande ultérieurement, le cas échéant.

**Senator Jaffer:** This legislation is enforced by municipal forces as well. As an example, when the Air India investigative hearing took place in B.C., the municipal forces were involved. Provincial Attorneys General are also involved in this legislation. It was always my understanding that we would be hearing from some provincial Attorneys General and from some city forces, because this legislation applies provincially as well as federally. If we sit in Ottawa, we will get the viewpoint of the federal government but not of the provincial governments, although I know that we can call them here.

I have made my point and I know that we can go for supplemental funding. My concern is that the Internal Economy Committee can turn down such a request, as they can this request, but this is a very reasonable budget.

**Senator Fraser:** I have instinctive sympathy for the position that Senator Jaffer is advancing, with no specifics to back it up; however, a couple of specifics do occur to me. One is that this committee is about to adjourn, and we are not scheduled to meet again until after the deadline for submitting budgets to the Internal Economy, Budgets and Administration Committee, and we cannot possibly draft travel budgets in the next three minutes. That is a significant problem.

Second, if we believe that we need to travel as we move forward, I think this committee is more likely to get a favourable reception to a supplementary budget request than any other committee now sitting, because everyone in the Senate, from the leadership on both sides on down, has such a clear understanding of how important this work is.

I really do not think that we are foreclosing any options here, but I do think that we are stuck at the moment. Mechanically we cannot get another budget drafted in time, but I really do not believe that that constitutes foreclosure.

**Senator Jaffer:** Could we not say that the specifics of the travel are to be approved by the steering committee?

**The Chairman:** The advice I have been given is that if the committee wants to travel and could agree on the major cities to which it wishes to travel, you could authorize the steering committee to approve the required amount and a budget could be submitted by Friday.

**Senator Joyal:** For the information of the members around the table, I do not happen to be a member of the Standing Senate Committee on National Security and Defence. I have not attended any of their meetings. I know Senator Day is a member. Can we have an idea of what the yearly budget is of the committee? How many times do they travel around the country? I know they have an agenda. They review the defence policy. We are reviewing a bill.

**Le sénateur Jaffer :** Ce projet de loi est aussi appliqué par les forces policières municipales. À titre d'exemple, lorsqu'une audience d'enquête sur l'explosion de l'avion d'Air India a été tenue en Colombie-Britannique, les forces municipales y ont participé. Les procureurs généraux des provinces sont aussi touchés par cette loi. J'ai toujours pensé que nous entendrions le témoignage de certains des procureurs généraux des provinces et de certaines des forces policières municipales, parce que ce projet de loi s'applique aussi bien au niveau provincial que fédéral. Si nous siégeons à Ottawa, nous entendrons certainement le point de vue du gouvernement fédéral, mais non celui des autorités provinciales, bien que je reconnaisse qu'il y a toujours moyen de les inviter à venir témoigner.

J'ai fait valoir mes arguments, et je sais fort bien que nous pouvons demander des crédits supplémentaires. Ce qui me préoccupe, c'est que le Comité de la régie interne peut rejeter une telle demande, mais notre budget demeure très raisonnable.

**Le sénateur Fraser :** Spontanément, j'ai de la sympathie pour la position énoncée par le sénateur Jaffer, même si elle n'a pas donné de raisons précises pour la soutenir. Toutefois, je peux moi-même penser à certaines raisons. Premièrement, notre comité s'apprête à suspendre ses travaux, et nous ne prévoyons pas nous réunir de nouveau avant la date limite de présentation des budgets au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration. Or, nous ne pouvons tout simplement pas rédiger une demande de crédits budgétaires en trois minutes. C'est un véritable problème.

En second lieu, si nous estimons devoir nous déplacer, une fois que nos travaux seront commencés, à mon avis, une demande de crédits supplémentaires de la part de ce comité sera mieux accueillie que de la part de n'importe quel autre, car tout le monde au Sénat, de haut en bas, connaît l'importance de notre mandat.

Je ne pense vraiment pas que nous sommes en train de nous fermer certaines possibilités, mais pour le moment, nous sommes coincés. Sur le plan concret, nous ne réussirons jamais à rédiger un autre budget à temps, mais à mon avis, cela ne constituera pas un obstacle plus tard.

**Le sénateur Jaffer :** Est-ce que nous ne pourrions pas dire que les détails précis du voyage doivent être approuvés par le comité de direction?

**La présidente :** Selon les renseignements que j'ai reçus, si le comité souhaite voyager et s'entend sur les villes où il veut se rendre, il y a moyen d'autoriser le comité de direction à approuver le montant nécessaire, et donc ensuite de présenter un budget d'ici vendredi.

**Le sénateur Joyal :** À l'intention de mes collègues autour de cette table, je ne suis pas membre du Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense. Je n'ai assisté à aucune de ses réunions. Je sais cependant que le sénateur Day est membre de ce groupe. Est-ce qu'on peut nous donner une idée de son budget annuel? Est-ce qu'on peut savoir aussi combien de fois il fait des voyages dans notre pays? Je sais qu'il a un calendrier et qu'il est en train d'examiner la politique de la défense. Quant à nous, nous sommes en train d'examiner un projet de loi.



**Senator Stratton:** It is irrespective of that.

**Senator Joyal:** I know. I am trying to understand the way they approach their mandate or terms of reference and the way we approach ours. I am not saying that we should travel because they travel; — not at all. I am trying to understand their methodology versus ours so we can learn that before we make a decision about whether or not we feel we should travel.

**Senator Day:** There are three major travelling committees that have requested the right. The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, Standing Senate Committee on Transport and Communications, and Standing Senate Committee on National Security and Defence all have very significant travel budgets this year.

**The Chairman:** Significant in what sense?

**Senator Day:** None have been approved, of course, as yet, but significant in terms of activity, so the cost will be over half a million dollars each.

**Senator Jaffer:** Senator Lynch-Staunton is asking, “What is our agenda?” I know I am a new senator, but not that new any more. The way I understand it is that it is the job of the steering committee to suggest an agenda for us, and we have been waiting for that, and that is how I think our committees work. Therefore, as to our agenda and what we are trying to achieve, we can have a working group, and I can certainly suggest things that need to be done in this area. I will gladly do it, but no one has asked me, because I am not on the steering committee. However, to come today and say, “Well, we do not know what we are going to do,” that is not this committee’s role; it is the steering committee’s role. That is how I have understood it, and correct me if I’m wrong, for I have been wrong many times before. I think that is the steering committee’s role, and to say today that we do not know what we are going to do, and so we cannot do it, is not appropriate.

**Senator Lynch-Staunton:** Let us be careful. No one has suggested to me that there is a need at this stage to travel in Canada. I do not know of any need; I cannot think of any need. We thought of going to London, but we thought that may not be important at this stage. Washington is an obvious destination. We talked about Canada, and nothing came out. Now you are discussing it. Do not say we dismissed it, because there was nothing to dismiss. There was nothing tangible to accompany the idea.

**Senator Jaffer:** I have discussed with the chair the proposal of going across Canada. I cannot do it right this second, but I can put something together. I have not been put on the steering committee, so I did not see that as my role, but I can provide that information. I hear Senator Fraser saying that we will get a good hearing, but I also sit on the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. I know what is

**Le sénateur Stratton :** Cela n’a rien à voir avec ce genre de choses.

**Le sénateur Joyal :** Je le sais. J’essaie tout simplement de comprendre la façon dont cet autre comité conçoit son mandat en comparaison de ce que nous faisons chez nous. Je ne dis pas que nous devrions nous déplacer parce qu’eux se déplacent — pas du tout. J’essaie simplement de comprendre la méthodologie choisie par cet autre comité par opposition à la nôtre afin que nous puissions nous renseigner avant de nous décider à faire des voyages ou non.

**Le sénateur Day :** Trois comités ont demandé la permission de voyager. Il s’agit du Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie, du Comité sénatorial des transports et des communications et du Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense, et tous les trois ont d’importants budgets de déplacement cette année.

**La présidente :** Qu’est-ce que vous entendez par important?

**Le sénateur Day :** Pour l’instant, aucun n’a été approuvé, bien entendu, mais ils prévoient un programme bien chargé, alors dans chaque cas il s’agira de plus d’un demi-million de dollars.

**Le sénateur Jaffer :** Le sénateur Lynch-Staunton demande : « Quel est notre programme? » Je sais que je suis un nouveau sénateur, mais j’ai quand même acquis une certaine expérience. Si j’ai bien compris, c’est la tâche du comité de direction de nous proposer un programme de travail et c’est ce que nous attendons. Je pense que c’est ainsi que travaillent nos comités. Quant à notre programme de travail et nos objectifs, nous pouvons avoir un groupe de travail et je peux certainement vous proposer des choses à faire. Je le ferai volontiers mais personne ne me l’a demandé car je ne fais pas partie du comité de direction. Mais voici qu’on arrive à la réunion d’aujourd’hui pour entendre dire que nous ne savons pas ce que nous allons faire, ce n’est pas le rôle de ce comité, c’est au comité de direction de décider. C’est ainsi que je l’ai compris et corrigez-moi si je me trompe, car je me suis déjà trompé souvent. Je pense que c’est le rôle du comité de direction. Mais de dire aujourd’hui que nous ne savons pas ce que nous allons faire, et que par conséquent nous ne pouvons pas le faire, ne convient tout simplement pas.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Soyons clairs. Personne ne m’a laissé entendre qu’il sera nécessaire à ce moment-ci de faire des déplacements au Canada. À ma connaissance, il n’existe aucune nécessité, je n’en vois pas du tout. Nous pensions à la possibilité d’aller à Londres mais nous avions décidé que ce ne serait peut-être pas important à ce moment-ci. Washington serait une destination évidente. Nous avons parlé aussi de déplacements à l’intérieur du Canada, mais rien n’en est sorti. Maintenant vous soulevez ce sujet. Ne dites pas que nous l’avons rejeté car il n’y avait rien à rejeter. Il n’y a pas eu de proposition concrète.

**Le sénateur Jaffer :** J’ai évoqué avec la présidente la proposition d’une tournée canadienne. Je ne peux pas le faire tout de suite mais je peux vous préparer une proposition. N’étant pas membre du comité de direction, je n’estimais pas que c’était mon rôle de le faire, mais je peux vous présenter une proposition. Le sénateur Fraser dit que nous aurons un bon accueil mais il se trouve que je fais partie aussi du Comité permanent de la région

happening there, and I do not want to get the answer. I am very surprised that we are in this discussion, because I thought all along we would be travelling across the country. This has come as an absolute surprise to me.

**Senator Lynch-Staunton:** I am sorry too, but I was not under that impression. If it had been on my part, I apologize.

**Senator Jaffer:** At the first meeting, senator, if you look at the minutes, it was absolutely discussed that we would be travelling. In fact Senator Austin made a joke of it saying we will start in Vancouver. That is how clear it was in my mind.

**The Chairman:** Senator Jaffer, the only thing that I can say is that I think we have been looking at, and perhaps too narrowly, the initial work of the committee without a detailed idea of the future work to come. We wished to get the foundation of what we are doing or hearing in the kinds of hearings we have been having in the last two weeks. I have no objection to travelling in Canada, but I remember that meeting as well, and there was a very strong suggestion — again, it may have been wishful thinking — that we would be travelling all over the place outside this country.

When we came together, we drew a conclusion that in the early part of our hearings, when we were trying to get the basic information, a trip to Washington would be really — and others around the table agreed — the only foreign trip that we would need to take. We could do the rest by video conferencing, to the degree we wished to do that. This does not preclude travelling within this country.

I obviously take full responsibility for this committee, and if a miscalculation has been made, then I will take responsibility for it. I must say in my own mind that I had thought that any further travel would be budgeted further down the road. I do not believe that is impossible. I am inclined to believe we also would get permission to do that. Today, I am in the hands of the committee. If we want to take that route and Senator Jaffer feels uncomfortable that we might not be given permission — I am not sure I agree with that, but there are two routes to take: Proceed with the budget that we have and then, as we get witnesses before this committee who are going to tell us quite different stories from what we have been hearing in the last two weeks, we would be in a position to decide where we wanted to go in Canada and we would produce another proposal to the committee. The only way that we could do otherwise today would be to pull out of the air a sum of money and whack it through the steering committee without having discussed what we want to do as a committee. That is a little bit tricky.

**Senator Lynch-Staunton:** Perhaps what would help resolve the issue is that the budget be submitted as is, with a covering letter to the effect that because of the deadlines, because we are a brand new committee, it is impossible to firmly plan for next year. We intend to plan to travel across Canada to certain parts, but at this

interne, des budgets et de l'administration. Je sais comment les choses s'y passent et je ne veux pas recevoir la réponse. Je suis très surprise que nous ayons cette discussion parce que je parlais du principe que le comité allait faire cette tournée canadienne. C'est vraiment une surprise pour moi.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je suis désolé aussi mais ce n'était pas mon impression. Si je vous ai induite en erreur, je m'en excuse.

**Le sénateur Jaffer :** À la première réunion, sénateur, si vous consultez les délibérations, il a certainement été question que le comité se déplace. En fait, le sénateur Austin avait dit à la blague que nous commencerions notre tournée à Vancouver. Je vous le dis pour montrer jusqu'à quel point c'était resté clair dans mon esprit.

**La présidente :** Sénateur Jaffer, tout ce que je peux vous dire, c'est que nous examinons maintenant, peut-être de façon un peu trop étroite, les premiers travaux du comité sans une idée détaillée des travaux futurs. Nous voulions établir les bases de notre programme compte tenu du genre d'audiences que nous avions eues au cours de la dernière quinzaine. Je n'ai rien contre des déplacements au Canada mais je me rappelle que lors de cette réunion, on avait aussi évoqué l'éventualité, et même la probabilité, de déplacements à l'étranger.

À la réunion, nous avions conclu que pour la première partie de nos travaux, c'est-à-dire notre effort de rassembler les renseignements fondamentaux, un voyage à Washington serait le seul voyage à l'étranger absolument nécessaire, et les autres autour de la table étaient d'accord. Le reste pourrait se faire par vidéoconférence si cela nous intéressait. Cela ne nous empêche pas de faire des voyages à l'intérieur du pays.

Évidemment, je prends l'entière responsabilité de ce comité, et si une erreur a été commise, eh bien j'en assumerais la responsabilité. J'avoue que j'avais cru comprendre que tout déplacement additionnel serait prévu dans un budget ultérieur. Je ne crois pas que cela soit impossible. Je suis portée à croire qu'on nous autoriserait à procéder ainsi. C'est au comité de prendre une décision. Je sais que le sénateur Jaffer craint qu'on ne nous donnera pas la permission — et je ne suis pas sûre d'être d'accord avec elle — mais si on voulait tout de même procéder ainsi, il y a deux voies qu'on pourrait prendre. Ou bien, nous adoptons le budget tel quel. De nombreux témoins vont comparaître devant ce comité et vont parfois nous dire tout à fait le contraire de ce qu'on nous a dit au cours des deux dernières semaines. Nous serions alors mieux placés pour décider où nous voulons aller au Canada et pourrions à ce moment-là déposer une nouvelle proposition devant le comité. Ou bien — et c'est la seule autre solution qui se présente — on trouve l'argent je ne sais où et fait adopter le budget à toute vapeur par le comité de direction sans avoir préalablement discuté de nos objectifs comme comité. Ce serait un peu délicat.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Peut-être pourrions-nous déposer le budget tel quel en l'accompagnant d'une lettre qui explique qu'en raison des échéanciers, et du fait que nous sommes un tout nouveau comité, qu'il est impossible d'établir un plan ferme pour l'année prochaine. Il faudrait préciser dans la lettre que nous

stage we cannot be more precise and, rather than ask for a global amount, we would ask the subcommittee's kindness in expecting something more firm in the next month or two.

**Senator Joyal:** I totally support that. That is a reasonable approach.

**The Chairman:** That is the impression I had in my mind as to how we were proceeding, and I am more than happy to go in and fight like a tiger for that.

**Senator Joyal:** I think Senator Lynch-Staunton should propose a covering letter. There should be a letter to reserve our detailed decision, an opportunity for somewhere down the road in the next month. This is so the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration would know that they might expect something down the road, if such is the common wisdom of this committee.

**The Chairman:** Just to follow that up, Senator Joyal and I thank you for saying that because the fact of the matter is we are learning the kinds of things that concern us every time we have a meeting here, which may settle some of our difficulties with this very difficult piece of work. I know in my own mind that we have a way to go before we can have what would be, hopefully, a very productive trip to the right places and seeing the right people in this country. You are not going to be able to do all that here in Ottawa, and I agree with that, Senator Jaffer. I do not think that the absence of future travel across this country from this particular budget should be seen by you in any way as something that has been forgotten, that was not understood.

**Senator Stratton:** There will be another committee meeting here. We are supposed to be out of here at 3:40 p.m.

**Senator Lynch-Staunton:** I move approval of the budget with the confirmation of the suggestion that a covering letter be added.

**Senator Stratton:** With respect to the agenda, we were going to talk about that as well. There were two aspects to this agenda, and we have taken 40 minutes to discuss something that should have been done in 15. I am sorry for my impatience; however, I have three meetings yet to go to. When we are looking at the agenda for the future work of this committee, we seem to be going shotgun with the officials now. First, I would like to take a look at what other countries are doing in their reviews and how they are doing them. What officials should we bring in to get a proper overview of what is taking place?

Second, when we are looking at the review, outside this bill, what is happening surrounding this bill with other bills and regulations? We should have a summary of what is happening, so that we have people in the chair who can give us a summary of what is happening outside. We can ask the appropriate people

avons l'intention de voyager à travers le Canada, mais qu'à ce moment-ci nous ne pouvons rien préciser de plus. Au lieu de demander un montant global, nous demanderions l'indulgence du sous-comité pour pouvoir lui présenter des projets plus concrets d'ici un mois ou deux.

**Le sénateur Joyal :** J'appuie entièrement le sénateur Lynch-Staunton. C'est raisonnable comme approche.

**La présidente :** C'est l'impression que j'avais moi-même de l'approche qu'on préconisait. D'ailleurs, je suis tout à fait prête à me battre jusqu'au bout pour y parvenir.

**Le sénateur Joyal :** Je pense que le sénateur Lynch-Staunton devrait rédiger une lettre d'accompagnement. La lettre doit préciser que nous réservons notre décision plus détaillée jusqu'à ce que le comité se saisisse de la question au cours du prochain mois. De cette façon, le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration pourra s'attendre à recevoir des précisions de la part de notre comité en temps et lieu. La décision demeure la vôtre.

**La présidente :** Pour faire suite à ce que vous avez dit, le sénateur Joyal et moi vous remercions d'avoir soulevé cette question. En effet, nous sommes toujours en train d'apprendre toutes sortes de choses qui nous préoccupent à chacune de nos réunions. Justement, les leçons que nous en avons tirées serviront peut-être à résoudre certaines des difficultés que nous présente ce travail fort compliqué. Pour ma part, je sais qu'il y a encore du chemin à parcourir avant de parvenir à ce qui pourrait être, je l'espère du moins, un voyage très productif aux endroits où on aura l'occasion de rencontrer les bonnes personnes. Et tout comme le sénateur Jaffer, je sais que nous ne parviendrons pas à faire tout ce qu'il faut depuis Ottawa. Je ne veux pas vous faire croire, du fait qu'aucun voyage n'est prévu au budget, qu'il y a eu des oublis. Il faut que cela soit clair.

**Le sénateur Stratton :** Un autre comité se réunit ici dans quelques instants. Nous sommes censés quitter la pièce à 15 h 40.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je propose que le budget soit adopté en autant qu'une lettre d'accompagnement y soit ajoutée.

**Le sénateur Stratton :** Nous avions l'intention de discuter également de l'ordre du jour. Il y avait deux questions dont il fallait discuter, et nous avons pris 40 minutes pour discuter d'une question qu'on aurait dû régler en 15. Je m'excuse de mon impatience; cependant j'ai encore trois réunions. En regardant le programme des travaux futurs du comité, j'ai l'impression que notre approche auprès des fonctionnaires est un peu à la va comme je te pousse. J'aimerais d'abord savoir comment d'autres pays effectuent leurs examens. Quels fonctionnaires devrions-nous faire comparaître devant nous pour avoir une meilleure idée de ce qui se passe?

Lorsque nous nous penchons sur la question des examens, il faudrait tenir compte non seulement de ce projet de loi, mais d'autres projets de loi et règlements, n'est-ce pas? Il faudrait avoir un compte rendu de la situation, afin de faire comparaître les bons témoins qui pourront faire état, à leur tour, de la situation à



rather than shotgunning and the official saying, "I do not know," or "I cannot answer that; you have to go somewhere else." Those issues are critical to what we are doing here.

**The Chairman:** Senator Stratton, that is what we will be discussing in our steering committee. We are on that road.

**Senator Prud'homme:** I wish to remind colleagues that the Joint Interparliamentary Council has said we can travel four times to Washington out of our 64 points, all expenses included: transportation, hotel, taxis and all. Since the majority of members do not use their 64 points, I am well aware of that. This is a suggestion to the committee. I expect that some members may be able to go to Washington with you, even though they are not members of the committee, using their 64 points. I stand to be corrected.

**The Chairman:** We will tuck that away for a further meeting.

The committee adjourned.

l'extérieur. Il faut donc poser les bonnes questions aux bonnes personnes plutôt que de poser un fusil sur la tempe d'un fonctionnaire qui ne sait que répondre, « Je ne sais pas » ou « Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question; il faudrait la poser à quelqu'un d'autre ». Ce sont des facteurs dont il faudrait absolument tenir compte.

**La présidente :** Sénateur Stratton, c'est justement ce dont nous allons discuter à notre comité de direction. Bref, nous nous attaquons déjà à cette question.

**Le sénateur Prud'homme :** Je tiens à rappeler à mes collègues que le Conseil interparlementaire mixte nous a autorisés à voyager quatre fois à Washington sur nos 64 points, toutes dépenses payées : transport, hébergement, taxis, et cetera. Je sais pertinemment que la majorité des députés ne se servent pas de tous leurs points. C'est donc une suggestion que je fais au comité. J'imagine que certains députés vont pouvoir nous accompagner à Washington, malgré le fait qu'ils ne soient pas membres du comité, en utilisant leurs 64 points. Qu'on me corrige si j'ai tort.

**La présidente :** Nous en discuterons davantage à une prochaine réunion.

La séance est levée.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

The Honourable Irwin Cotler, P.C., M.P., Minister of Justice and  
Attorney General of Canada.

#### WITNESSES

##### *Department of Justice Canada:*

George Dolhai, Director/Senior General Counsel, Strategic  
Prosecution Policy Section;

Doug Breithaupt, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Stanley Cohen, Senior General Counsel, Human Rights Law  
Section;

Daniel Therrien, Senior General Counsel.

#### COMPARAÎT

L'honorable Irwin Cotler, C.P., député, ministre de la Justice et  
procureur général du Canada.

#### TÉMOINS

##### *Ministère de la Justice Canada:*

George Dolhai, directeur et avocat général principal, Section de  
l'élaboration des politiques stratégiques en matière de poursuites;

Doug Breithaupt, avocat-conseil, Section de la politique en matière  
de droit pénal;

Stanley Cohen, avocat général principal, Section des droits de la  
personne;

Daniel Therrien, avocat général principal.





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on the*

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur la*

# Anti-terrorism Act

# Loi antiterroriste

*Chair:*

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

*Présidente :*

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

---

Monday, March 7, 2005

---

Le lundi 7 mars 2005

---

**Issue No. 3**

---

**Fascicule n° 3**

**Fifth and sixth meetings on:**

**Cinquième et sixième réunions concernant :**

A comprehensive review of the provisions and operation of  
the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

Un examen approfondi des dispositions et de l'application  
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

---

TÉMOINS  
(Voir à l'endos)





THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON  
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	Kinsella
Day	* Kinsella
Fraser	(or Stratton)
	Smith, P.C.

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR  
LA LOI ANTITERRORISTE

*Présidente* : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

*Vice-président* : L'honorable John Lynch-Staunton  
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
* Austin, C.P.	Joyal, C.P.
(ou Rompkey, C.P.)	Kinsella
Day	* Kinsella
Fraser	(ou Stratton)
	Smith, C.P.

\*Membres d'office

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, March 7, 2005

(6)

*[English]*

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:30 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton and Smith, P.C. (10).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

**WITNESSES:**

*Canadian Security Intelligence Service:*

Jim Judd, Director;

Dale Neufeld, Deputy Director of Operations.

The Chair made a statement.

Mr. Judd made a presentation and, together with Mr. Neufeld, answered questions.

At 11:59 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Heather Lank

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, Monday, March 7, 2005

(7)

*[English]*

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 12:30 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton, Smith, P.C. and Stratton (10).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 7 mars 2005

(6)

*[Traduction]*

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Kinsella, Lynch-Staunton et Smith, C.P. (10).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Service canadien du renseignement de sécurité :*

Jim Judd, directeur;

Dale Neufeld, directeur adjoint des opérations.

La présidente fait une déclaration.

M. Judd fait une déclaration et, avec l'aide de M. Neufeld, répond aux questions.

À 11 h 59, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le lundi 7 mars 2005

(7)

*[Traduction]*

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 12 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Kinsella, Lynch-Staunton, Smith, C.P., et Stratton (10).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

*WITNESSES:*

*Canadian Security Intelligence Service:*

Jim Judd, Director;

Dale Neufeld, Deputy Director of Operations.

Mr. Judd committed to provide the committee with documents submitted to the Arar Inquiry with respect to the external review of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS).

At 1:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (S.C. 2001, ch.41). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*Service canadien du renseignement de sécurité :*

Jim Judd, directeur;

Dale Neufeld, directeur adjoint des opérations.

M. Judd s'engage à fournir au comité les documents produits à l'enquête Arar au sujet de l'examen externe du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

À 13 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, March 7, 2005

The Special Senate Committee on Anti-terrorism Act met this day at 10:30 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I call this meeting to order. I will explain briefly the purpose of this committee. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, in Washington DC, and in a field in Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act.

Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation and we agreed to do that. The deadline for the bill to pass was mid-December of 2001, and we met that deadline. However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short period of time. For that reason it was agreed that, three years later, Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and in a less emotionally charged situation than existed at that time.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfill that obligation. When we have completed the study, we will report to the Senate, outlining any issue that we believe should be addressed. Our work will be available to the government and to the Canadian people. The House of Commons is undergoing a similar process.

To this point, the committee has met with the Honourable Anne McLellan, our Deputy Prime Minister, the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, as well as the Honourable Irwin Cotler, Minister of Justice, Attorney General for Canada.

We are pleased to be joined today by Mr. Jim Judd the Director of the Canadian Security Intelligence Service as well Mr. Dale Neufeld, the Deputy Director of Operations.

Even though Mr. Judd has been generous to say that he can be with us until two o'clock this afternoon, I am certain we will all have a great number of questions for him. I would, therefore, request that questions and answers be as concise as possible. Mr. Judd, the floor is yours.

**Mr. Jim Judd, Director, Canadian Security Intelligence Service:** Good morning senators. I am here with Mr. Neufeld, the Deputy Director of Operations for the service. We will give you an

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 7 mars 2005

Le Comité spécial sénatorial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Je vais d'abord expliquer brièvement le rôle de ce comité. En octobre 2001, en réaction directe aux attaques terroristes à New York, à Washington, DC, et dans un champ de Pennsylvanie, ainsi qu'à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a présenté le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste.

À cause de l'urgence de la situation à ce moment-là, on avait demandé au Parlement d'accélérer l'étude de cette mesure législative et nous avions accepté. La date limite pour l'adoption de ce projet de loi était la mi-décembre 2001 et nous nous sommes conformés au délai imparti. Cependant, des préoccupations ont été exprimées au sujet de la difficulté de faire une analyse approfondie de l'impact potentiel de cette loi en si peu de temps. Pour cette raison, il a été entendu qu'on demanderait au Parlement d'en examiner les dispositions et leur incidence sur les Canadiens, trois ans après la promulgation de la loi, soit après avoir pris du recul et dans un climat beaucoup plus serein qu'à l'époque.

Le travail de ce comité spécial représente les efforts du Sénat pour remplir cette obligation. Lorsque nous aurons complété l'examen, nous présenterons au Sénat un rapport qui soulignera toutes les questions qui, selon nous, devraient être réglées. Le résultat de notre travail sera mis à la disposition du gouvernement et des Canadiens. La Chambre des communes s'est engagée dans un processus similaire.

Jusqu'à maintenant, le comité a entendu l'honorable Anne McLellan, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, ainsi que l'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui M. Jim Judd, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité, et M. Dale Neufeld, directeur adjoint des opérations.

Même si M. Judd a été assez généreux pour nous dire qu'il peut rester parmi nous jusqu'à 14 heures, je suis certaine que nous aurons un grand nombre de questions à lui poser. Ainsi, je voudrais vous demander d'être le plus concis possible, autant dans vos questions que dans vos réponses. Monsieur Judd, la parole est à vous.

**M. Jim Judd, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité :** Chers sénateurs, bonjour. Je suis accompagné de M. Dale Neufeld, sous-directeur des Opérations du Service.

overview of the terrorist threats facing Canada today, in the context of your review of the legislation that was passed several years ago in the wake of the 9/11 attacks.

I will focus on three things today: what has happened with the threat of terrorism since the legislation was enacted; how we see the current environment both in Canada and globally; and what the prospects may be for the future.

Terrorism has become a global phenomenon that has taken root. If terrorism ever was, it is no longer a passing trend. It is in Canada and it is a very real threat to our national security.

Adherents of the movement span country, cultures, political systems and socio-economic backgrounds. They include both highly educated elites and more humble foot soldiers. Followers are recruited around the world, including our own country. Since 9/11, numerous terrorist actions have taken place across the globe with a concomitant loss of life and injury. As you will see in the next slide, both the number and frequency of terrorist attacks have grown significantly. While none of the attacks has been on the scale of September 11, 2001, they have nonetheless been horrifying, whether we talk of the bombings of the Bali night club, of the trains in Madrid last year, or the attack in the school in Beslan. Terrorism is not a new phenomenon in Canada or to Canadians, even prior to the attacks of 9/11 and the passage of this legislation.

All that said, there have been a number of positive developments over the last three and a half years in the effort to counterterrorism. In Afghanistan, the actions by coalition forces have dispersed the leadership and handicapped the infrastructure that previously supported much of the terrorist movement. The response by the United Nations and individual national governments to enact legislation, change organizations and improve collaboration amongst institutions and commit resources to the counterterrorism effort, have all had a salutary effect. Despite the continuing terrorist action around the world, new attacks have been thwarted in a number of countries. At the same time, there have been a number of significant negative developments, some of which have made and will make the work of security, intelligence and law enforcement agencies difficult.

First, evidence of planning for other attacks around the world and in our country continues to be uncovered. While we have a good sense of what our current targets are doing, it is the ones that we do not know about that remain of greatest concern to us.

Second, the terrorist networks responsible for or associated with the 9/11 attacks have become more physically dispersed and more technologically sophisticated in many respects. We assess that their longstanding quest to obtain more horrific weaponry, be it chemical, biological, radiological or nuclear, continues

Nous vous donnerons un aperçu des menaces terroristes auxquelles le Canada fait face actuellement, dans le contexte de votre examen de la mesure législative adoptée il y a plusieurs années dans la foulée des attaques du 11 septembre.

Je vais me concentrer sur trois questions aujourd'hui : les nouveaux développements de la menace terroriste depuis l'entrée en vigueur de la loi, notre vision du contexte actuel, aussi bien canadien que mondial, et les perspectives d'avenir.

Le terrorisme est devenu un phénomène planétaire qui est en train de s'implanter. S'il l'a déjà été, il n'est plus une mode passagère. Il est présent au Canada et constitue une réelle menace pour notre sécurité nationale.

On retrouve des adeptes de mouvements terroristes dans tous les pays, toutes les cultures, tous les systèmes politiques et tous les milieux socioéconomiques. Il y en a parfois dans des élites très instruites, mais ce sont aussi et surtout de simples soldats. Les partisans sont recrutés partout dans le monde, y compris dans notre propre pays. Depuis le 11 septembre, de nombreux actes terroristes ont été perpétrés partout sur la planète, entraînant leur lot de morts et de blessés. Comme vous le verrez sur la prochaine diapositive, il y a une hausse considérable du nombre et de la fréquence des attentats terroristes. Même si aucune de ces attaques n'a eu la même ampleur que celles du 11 septembre 2001, elles n'en étaient pas moins horribles, que l'on parle des attentats à la bombe dans une boîte de nuit de Bali, dans les trains à Madrid l'an passé ou de l'assaut contre l'école de Beslan. Le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau au Canada, pas plus qu'il ne l'est pour les Canadiens; on le connaissait même avant les attaques du 11 septembre et l'adoption de cette loi.

Cela dit, la lutte contre le terrorisme a beaucoup progressé depuis trois ans et demi. En Afghanistan, les interventions des forces de la coalition ont permis de disperser les têtes dirigeantes et de saper les infrastructures qui soutenaient une grande partie du mouvement terroriste. Les mesures prises par les Nations Unies et les différents gouvernements, soit l'adoption de lois, les changements au sein d'organisations, la collaboration plus efficace entre les institutions et l'attribution de ressources aux efforts antiterroristes, ont toutes été salutaires. Malgré le fait que des actes terroristes soient toujours perpétrés dans le monde, des attentats ont été déjoués dans plusieurs pays. Mais en même temps, certains faits marquants et fâcheux ont rendu et rendront difficile le travail des services de sécurité et du renseignement ainsi que des forces de l'ordre.

Tout d'abord, on continue de recueillir des preuves concernant la planification de nouveaux attentats dans le monde, dont au Canada. Bien que nous ayons une bonne idée de ce que trament nos détracteurs actuels, ceux que nous ne connaissons pas nous préoccupent grandement.

De plus, les réseaux terroristes responsables des attentats du 11 septembre ou qui y ont participé se sont davantage dispersés et ont adopté des technologies plus sophistiquées à bien des égards. Nous savons qu'ils poursuivent encore et toujours la même quête, celle de posséder des armes de plus en plus destructrices, qu'il

unabated. Last month the head of the International Atomic Energy Agency set out his own concerns about the ease of access to radiological and nuclear weaponry in the world today.

The organizational structure of al Qaeda and its affiliates has changed from more of a centralized command-and-control model to a much more decentralized and loosely-tied system. In many respects, it has been transformed into more of a global movement formed often of autonomous and far-flung elements.

The terrorist networks' use of the Internet, for example, as a communications, recruitment and propaganda tool, has been impressive in bolstering their capacity around the world and in our own country. Their utilization of encryption and sophisticated steganography techniques has been impressive. It is being increasingly used as a fundraising mechanism through the use of credit card fraud schemes.

Third, the number of adherents to terrorism has continued to grow in the years since 9/11. Last month, the Director of the CIA in his threat overview to Congress cited Iraq as a possible new operating base for international terrorism. The ranks of trained terrorist fighters in Iraq are bolstered by individuals from around the world, including from Europe and Canada. For example, a Canadian citizen is believed to be a member of a group affiliated with al Qaeda; and Abdul Jabbar, a landed immigrant, is believed to be a key commander and ideologue with that same organization in Iraq.

Fourth, the type of persons attracted to terrorist networks is changing in worrisome ways. More are being found in the second generation of immigrant families in Europe, Canada, the United States and elsewhere, while still others have had no discernible previous link of any kind with terrorist networks, a phenomenon we have found in our own country as well.

Some things have not changed regarding the contemporary terrorist threat in Canada or in other countries. The extremists remain committed adversaries, ready to die for their cause or causes. They continue to be indiscriminate in their targets, not differentiating between military and security forces or civilians, and preferring to attack soft targets and to inflict maximum casualties, thereby increasing the public impact of their action. They continue to demonstrate outstanding operational security and highly effective planning skills, often taking years to put into effect an operation. They also maintain the capacity to operate effectively in much the same way as a multinational corporation, with operations involving personnel in several countries simultaneously. Geography has not proven to be an impediment to them. Finally, many tools of the terrorist trade are readily accessible, including recipes for chemical agents or commercially available components for explosives and other weaponry.

s'agisse d'armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires. Le mois dernier, l'Agence internationale de l'énergie atomique s'est dite fort préoccupée de la facilité avec laquelle on pouvait se procurer des armes radioactives et nucléaires dans le monde aujourd'hui.

Jadis axée sur le pouvoir hiérarchique, la structure organisationnelle du réseau al-Qaïda et de ses membres repose désormais sur un système beaucoup plus décentralisé et aux liens moins étroits. À bien des égards, le réseau a pris l'allure d'un mouvement mondial constitué d'éléments autonomes et ayant de vastes ramifications.

L'utilisation d'Internet par les réseaux terroristes comme outil de communication, de recrutement et de propagande a favorisé de manière spectaculaire la multiplication des membres dans le monde et au pays. La façon dont ceux-ci se servent du cryptage et des techniques raffinées de stéganographie est impressionnante; ils ont de plus en plus recours à la fraude associée aux cartes de crédit pour remplir leurs coffres.

Aussi, le nombre de terroristes a continué d'augmenter depuis le 11 septembre. Le mois dernier, le directeur de la CIA, qui présentait un aperçu de l'ampleur de la menace terroriste devant le Congrès, a cité l'Irak comme étant une possible nouvelle base d'opérations pour le terrorisme international. Des individus d'Europe et du Canada, entre autres, viennent grossir les rangs des combattants terroristes entraînés en Irak. Par exemple, un Canadien est soupçonné de faire partie d'un groupe affilié à al-Qaïda, et on croit qu'Abdul Jabbar, un résident permanent, est l'un des principaux dirigeants et idéologues de cette organisation en Irak.

De plus, le profil des gens attirés par les réseaux terroristes évolue de façon inquiétante. On compte de plus en plus de membres de la deuxième génération, issus de familles qui ont émigré en Europe, au Canada et aux États-Unis, entre autres, et d'autres qui semblent n'avoir jamais eu de liens, dans le passé, avec ce genre de réseaux terroristes, un phénomène aussi observé au Canada.

Certaines choses n'ont pas changé dans la menace terroriste contemporaine, ni ici, ni ailleurs. Les extrémistes demeurent des adversaires résolus, prêts à mourir pour leur cause. Ils choisissent toujours leurs cibles au hasard; soldats, forces de sécurité ou population civile, peu importe, et ils préfèrent s'attaquer à des cibles faciles et faire le maximum de victimes, augmentant ainsi l'impact de leur geste sur la population. Les mesures de sécurité qu'ils suivent sont impressionnantes et leurs capacités en matière de planification sont hautement efficaces; ils consacrent des années à la mise au point de leurs opérations. Ils fonctionnent toujours de manière aussi efficiente, un peu comme une multinationale, puisqu'ils mènent des opérations qui nécessitent du personnel dans plusieurs pays simultanément. La situation géographique n'est pas un obstacle pour eux. Pour terminer, plusieurs outils utilisés par les terroristes sont faciles à obtenir, comme la composition d'agents chimiques, et certains composants entrant dans la fabrication d'explosifs et autres armes sont disponibles sur le marché.



Canada is extremely fortunate not to have had terrorist attacks take place on our soil in the last three and a half years, but we have not been immune from the effects of terrorism, leaving aside the 24 Canadians who died in the attacks in New York City. Two other Canadians died in the bombings of the Bali nightclubs, Canadian Forces personnel have been killed and wounded by terrorist attacks while serving in Afghanistan, and the threat to our deployed forces in Afghanistan remains high. For this reason, the service makes it a priority to support the Canadian Forces deployed there.

Given the international mobility of Canadian citizens and the continued deployment of Canadian Forces personnel in Afghanistan and potentially to other troubled regions of the world, our citizens can be at risk whenever they are outside the country.

We have not been immune from terrorism in other ways. Several graduates of terrorist training camps, many of whom are battle-hardened veterans of campaigns in Afghanistan, Bosnia, Chechnya and elsewhere, reside here, while others continue to seek access to our country. Often these individuals remain in contact with one another while in Canada or with colleagues outside of the country, and continue to show signs of ongoing clandestine-type activities, including the use of counter-surveillance techniques, secretive meetings and encrypted communications.

Canadians have been involved in the planning and execution of terrorist operations in other countries, either while residing within or outside of Canada. These include Abdul Rahman Jabarah, who was sought for his involvement in the bombing of residential compounds in Riyadh, Saudi Arabia, in 2003. He died later that summer in a gun battle with Saudi security forces. His brother, Mohammed Jabarah, was involved in a foiled terrorist plot to attack foreign embassies in Singapore. Since 2002, he has been detained by the United States.

There has been considerable publicity around the family of the late Ahmed Said Khadr, a close associate of bin Laden, who was a central figure in Canada's Islamic extremist network. Some of his children underwent weapons and explosives training in camps in Afghanistan.

Kassem Daher, a Canadian citizen, was imprisoned in Lebanon for his role in a gun battle with Lebanese security forces.

In addition, Abderraouf Jdey and Faker Boussora, Canadian citizens of Tunisian origin, are listed on the U.S. State Department's Reward for Justice Program. Both attended al Qaeda camps and Jdey made a suicide video for al Qaeda in which he pledged his life for the movement.

Canada has also been an attractive refuge for extremists. Hani Al Sayegh, a refugee claimant, was involved in the bombings in Saudi Arabia in 1996 and Ahmed Ressam, a

Le Canada est extrêmement chanceux qu'il n'y ait pas eu d'attaques terroristes sur son territoire au cours des trois dernières années et demie, même si nous n'avons pas été épargnés, puisque 24 Canadiens sont morts dans les attaques de la ville de New York. Deux autres ont péri dans des attentats à la bombe contre des discothèques de Bali, des membres des Forces canadiennes ont été tués et blessés dans des attaques terroristes lors d'opérations en Afghanistan, et la menace contre les forces déployées dans ce pays demeure élevée. C'est pourquoi la priorité de notre service est d'appuyer les Forces canadiennes envoyées là-bas.

En raison de la mobilité internationale des Canadiens et du déploiement continu des Forces canadiennes en Afghanistan et éventuellement dans d'autres régions troublées du monde, nos citoyens sont en danger lorsqu'ils se trouvent à l'étranger.

Voici d'autres exemples démontrant que nous n'avons pas été à l'abri du terrorisme. Plusieurs terroristes formés dans des camps d'entraînement, dont bon nombre sont des vétérans aguerris ayant participé à des campagnes en Afghanistan, en Bosnie, en Tchétchénie et ailleurs, habitent ici, tandis que d'autres cherchent toujours à entrer au pays. Souvent, ces individus restent en contact les uns avec les autres au Canada ou ont des liens à l'étranger, et certains signes indiquent qu'ils continuent de participer à des activités clandestines, utilisent des techniques de contre-surveillance, tiennent des réunions secrètes et se transmettent des messages encodés.

Certains Canadiens ont participé à la planification et à l'exécution d'opérations terroristes dans d'autres pays depuis ici ou pendant qu'ils étaient à l'étranger. Il y avait notamment Abdul Rahman Jabarah, qui était recherché pour son implication dans les attentats à la bombe perpétrés contre des complexes résidentiels à Riyad, en Arabie saoudite, en 2003. Il est mort dans le courant de l'été de cette année-là, lors d'une fusillade contre les forces de sécurité saoudiennes. Son frère, Mohammed Jabarah, était impliqué dans un complot terroriste déjoué à temps et prévoyant des attaques contre des ambassades étrangères à Singapour. Depuis 2002, il est incarcéré aux États-Unis.

La publicité entourant la famille du défunt, Ahmed Said Khadr, un proche collaborateur de Ben Laden, était considérable. Celui-ci était une figure de proue du réseau d'extrémistes islamistes au Canada. Certains de ses enfants ont été formés au maniement des armes et des explosifs dans des camps d'entraînement en Afghanistan.

Kassem Daher, un Canadien, a été emprisonné au Liban pour avoir participé à une fusillade contre les forces de sécurité libanaises.

En outre, Abderraouf Jdey et Faker Boussora, des citoyens canadiens d'origine tunisienne, figurent sur le Reward for Justice Program du département d'État américain. Ils sont tous les deux allés dans des camps d'al-Qaïda, et Jdey a enregistré une vidéo pour ce groupe terroriste dans laquelle il dit vouloir donner sa vie pour le mouvement.

Le Canada a aussi été un refuge attrayant pour les extrémistes. Hani Al Sayegh, un demandeur d'asile, a été impliqué dans des attentats à la bombe en Arabie saoudite, en 1996, et

failed refugee claimant from Montreal, planned an attack at the Los Angeles airport in the late 1990s and was tried and convicted in a U.S. court.

We believe that a number of these extremists came to Canada to continue their activities and are being held under national security certificates. These include Mohammed Mahjoub, a member of the Vanguard of Conquest, a radical wing of the Egyptian Islamic Jihad; Mahmoud Jaballah, a senior operative of the Egyptian terrorist organization al-Jihad and al-Qaeda; Hassan Al Merei and Mohammed Harket, both suspected members of the Osama bin Laden network; and Adil Charkaoui, a suspected member of the al-Qaeda network.

We also know that pre-operational planning reconnaissance has been undertaken in Canada on a variety of possible targets in some of our largest metropolitan centres.

The publicized case of Samir Ait Mohamed, a failed refugee claimant currently incarcerated in Vancouver, who is believed to have been targeting a Jewish neighbourhood in Montreal, is but one publicly known example.

Finally, it is worth remembering that Canada was specifically mentioned by Osama bin Laden as amongst the six designated targets for terrorist action because of our role in Afghanistan. Canada has been twice cited by al-Qaeda, most recently last year as a designated target of choice.

In conclusion, while circumstances have changed since 9/11 in terms of both the nature of the terrorist threat and the measures taken against it, the threat remains real, both in Canada and other countries. The bottom line is that global terrorism and specifically al-Qaeda and its affiliated networks have become more difficult for security, intelligence and law enforcement agencies to track and apprehend. In particular, greater autonomy and decentralization of these groups have provided more opportunities for local initiatives, as opposed to centrally directed attacks.

There is little about the terrorist threat that distinguishes Canada from other nations, including those that have been or are likely to be directly targeted. In other words, nothing exempts us from the threat of violence.

While our pre-eminent concern remains with security threats to Canada and Canadians, we also have critical obligations to our international partners to ensure that Canada is not used as a base of attack on other countries or that Canadians are in any way participants in such attacks or their planning. In that regard, it should be borne in mind that there have been a number of instances where Canadians or individuals based here have been implicated in terrorist attacks or plans in other countries, at least a half dozen or more in the last several years.

Ahmed Ressam, de Montréal, dont la demande d'asile a été rejetée, avait planifié une attaque contre l'aéroport de Los Angeles à la fin des années 90. Il a été jugé et condamné par un tribunal américain.

Nous croyons que plusieurs de ces extrémistes sont venus au Canada pour poursuivre leurs activités, et ils sont actuellement détenus en vertu de certificats de sécurité. Parmi ceux-ci, il y a Mohammed Mahjoub, membre du Vanguard of Conquest, une aile radicale du Jihad islamique égyptien; Mahmoud Jaballah, une tête dirigeante de l'organisation terroriste égyptienne al-Jihad et d'al-Qaïda; Hassan Al Merei et Mohammed Harket, tous deux membres présumés du réseau d'Oussama Ben Laden; et Adil Charkaoui, un autre membre présumé du réseau al-Qaïda.

Nous savons également que le Canada a servi de base de reconnaissance pour la planification d'attentats contre de nombreuses cibles possibles dans certaines de nos plus grandes villes.

Un autre exemple notoire est celui de Samir Ait Mohamed, un revendicateur du statut de réfugié dont la demande a été rejetée, qui est détenu actuellement à Vancouver et que l'on soupçonne d'avoir voulu prendre pour cible un quartier juif de Montréal.

Enfin, il est important de souligner qu'Oussama Ben Laden a clairement indiqué que le Canada faisait partie des six cibles désignées d'actes terroristes à cause du rôle que nous jouons en Afghanistan. Al-Qaïda a cité le Canada à deux reprises, la dernière fois étant l'an passé, comme une cible de choix.

En guise de conclusion, bien que la situation ait évolué depuis le 11 septembre en termes tant de la nature des menaces terroristes que des mesures prises pour les contrer, les menaces demeurent bien réelles, au Canada comme ailleurs. En fin de compte, les services de renseignement, de sécurité et d'application de la loi ont plus de difficultés à suivre et à appréhender le terrorisme mondial et, plus particulièrement, al-Qaïda et ses réseaux satellites. La plus grande autonomie et la décentralisation de ces cellules en particulier ont multiplié les possibilités pour ces groupes de prendre des initiatives locales, plutôt que de mener des attaques dirigées par le centre.

Il n'y a pas grand différence entre la menace qui pèse sur le Canada et celle avec laquelle sont aux prises d'autres pays, y compris ceux qui ont déjà fait l'objet d'attaques ou le feront probablement. En d'autres mots, rien ne nous soustrait à la menace de la violence.

Bien que notre principale préoccupation demeure les menaces à la sécurité du Canada et des Canadiens, nous avons aussi l'obligation névralgique à l'égard de nos partenaires internationaux de faire en sorte que le Canada ne sert pas de base d'attaque contre d'autres pays et que des Canadiens ne participent pas, de quelque façon que ce soit, à de pareilles attaques ou à leur préparation. À cet égard, il faut se rappeler que, dans plusieurs cas, au moins une demi-douzaine au cours des dernières années, des Canadiens ou des personnes se trouvant ici ont été impliqués dans des attaques terroristes menées contre d'autres pays ou leur planification.

Fighting the terrorist threat and reducing the vulnerability to attack here and elsewhere in the world will require us to creatively engage the complete range of techniques and legislative devices available to us. In many ways, we have made our own luck by not only relentlessly pursuing our targets using the legal means provided to us under our own legislation, but also, in concert with our partners, using new measures provided by the government to enhance its ability to fight terrorism at home and abroad.

That concludes my presentation. Mr. Neufeld or I would be happy to take any questions that honourable senators may have for us.

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you, Mr. Neufeld for being here, and for your presentation, Mr. Judd.

You said that the last five people you mentioned were are held under the national security certificate provisions of the Immigration Act. I wish to discuss with you how that procedure works. The Minister of Justice and the Deputy Prime Minister spoke to us about security certificates, and some of us were anxious about the fact that detainees have limited, if any, rights in attempting to fight detention and eventual deportation to their country of origin.

I understand that CSIS initiates the process by providing two ministers with information that they believe is strong enough to warrant the issuance of a security certificate on the basis that the individual is a threat to our society. Am I correct that CSIS initiates the process?

**Mr. Judd:** That is correct. In the history of certificates, there may be one case in which the police initiated a certificate based on criminal activities.

**Senator Lynch-Staunton:** However, in the five cases before us it was based on CSIS information; is that correct?

**Mr. Judd:** That is correct.

**Senator Lynch-Staunton:** How is the information gathered that is provided to ministers and, once a certificate is confirmed, to the court? What elements go into that information brief? Is it, as we have been told, a collection of newspaper articles? Is it rumour? Is it interviews with neighbours and others who know the individual? Is the individual himself or herself interviewed?

**Mr. Judd:** The information presented to ministers and subsequently made available to the Federal Court is comprised of a range of information and documentation, some of it public, some of it obtained through covert means, if you will, some of it obtained through interviews with the individual or others and some of it obtained from foreign intelligence services.

Normally, the material put forward to the ministers is comprised of a mix of overt and covert information that is multiple sourced, that is, not based on a single source. It is

Pour lutter contre la menace terroriste et réduire notre vulnérabilité aux attaques ici et à l'étranger, il faudra que nous fassions preuve d'imagination dans les moyens et les mesures législatives que nous prenons et que nous utilisions toute la panoplie d'outils qui s'offrent à nous. De bien des façons, si nous avons été chanceux jusqu'ici, c'est non seulement parce nous avons poursuivi nos cibles sans relâche par tous les moyens juridiques que nous donnent nos propres lois, mais également, de concert avec nos partenaires, parce que nous avons eu recours aux nouvelles mesures prises par le gouvernement pour accroître sa capacité de lutter contre le terrorisme au pays et à l'étranger.

Voilà qui met fin à mon exposé. M. Neufeld et moi demeurons à la disposition du comité pour répondre à toutes les questions.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Merci, monsieur Neufeld, d'avoir répondu à notre invitation et, monsieur Judd, de nous avoir fait cet exposé.

Vous avez dit que les cinq dernières personnes que vous avez nommées sont détenues en vertu de certificats de sécurité émis aux termes de la Loi sur l'immigration. J'aimerais discuter avec vous de cette procédure. Le ministre de la Justice et le vice-premier ministre nous ont parlé des certificats de sécurité, et certains d'entre nous s'inquiétaient du fait que les détenus ont peu de droits, s'ils en ont, pour interjeter appel de leur détention et de leur éventuelle déportation dans leur pays d'origine.

Je crois savoir que c'est le SCRS qui déclenche le processus en fournissant à deux ministres de l'information à son avis suffisamment solide pour justifier la délivrance d'un certificat de sécurité à l'égard d'une personne jugée comme représentant une menace pour notre société. Ai-je raison?

**M. Judd :** C'est juste. Il y a peut-être eu un cas où la délivrance s'est faite à la demande de la police parce que la personne d'adonnait à des activités criminelles.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Toutefois, dans les cinq cas dont vous nous avez parlé, l'information venait du SCRS, n'est-ce pas?

**M. Judd :** Oui.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Comment l'information transmise aux ministres et, une fois que le certificat est confirmé, au juge est-elle réunie? Quels sont les éléments qui figurent dans le dossier? Est-ce, comme on nous l'a affirmé, une série d'articles de journaux? Sont-ce des bruits qui courent? L'information vient-elle d'entrevues menées auprès de voisins et d'autres personnes qui connaissent la personne visée ou auprès de la personne elle-même?

**M. Judd :** L'information présentée aux ministres et, par la suite, à la Cour fédérale se compose de toute une série de renseignements et de documents, certains publics, d'autres obtenus par des moyens secrets, si vous me passez l'expression, et d'autres encore obtenus lors d'entrevues avec la personne concernée ou d'autres et des services de renseignement étrangers.

L'information qui est présentée aux ministres regroupe habituellement divers renseignements officiels ou secrets venus de sources multiples, c'est-à-dire qu'on ne compte pas sur une



scrupulously facted, as we say, so that every conclusion in the report is supported by substantiating documentation. I understand that the process of putting together a file such as this is enormously work intensive. It sometimes takes more than a year and requires a considerable investment of resources to compile.

**Senator Lynch-Staunton:** I am surprised you say the report is conclusive. I would have thought that, if the information were as conclusive as you are suggesting, there would be grounds in it to lay charges rather going through a process by which a person is not charged but rather detained while awaiting hearings and so forth. Is "conclusive" an optimistic word, or is my interpretation of that word different from yours?

**Mr. Judd:** I use "conclusive" in the sense that it is conclusive for the purposes of this portion of the legislation. The question of whether the information could be used for a law enforcement proceeding, the laying of charges under the Criminal Code, for example, is a good one. At the genesis of this provision, it was intended to deal with people who came into the country without citizenship and who retrospectively might have been thought inadmissible. The principal focus of the security certificate is on the removal of the individual from the country as opposed to the pursuit of a proceeding under the Criminal Code.

In acting on these situations, CSIS is motivated very much by risk avoidance, that is, we would like to ensure that the individual is not in a position to undertake anything that could subsequently produce a Criminal Code charge.

**Senator Lynch-Staunton:** I think the Immigration Act specifies that all you require are reasonable grounds whereas, under the Criminal Code, you need something more substantial.

**Mr. Judd:** Yes.

**Senator Lynch-Staunton:** The individual has to be called before a Federal Court judge within a week of a certificate being issued. Is it correct that the judge is given all the information that the ministers have signed off on?

**Mr. Judd:** Yes.

**Senator Lynch-Staunton:** The judge decides what part, if not all, of that information can be released to the detainee?

**Mr. Judd:** The detainee and his or her counsel.

**Senator Lynch-Staunton:** Is it correct that CSIS can intervene and protest the release of certain information by withdrawing that information?

**Mr. Judd:** I do not know that we can withdraw information once it is put forward, has been signed off by the minister and is put to the judge. There are certain kinds of information that we would not want made public because of the potential jeopardy it would pose to either sources or operations of the service. However, it is my understanding that, once the information is conveyed to the ministers and the judge, it is not withdrawn.

seule source. Elle est scrupuleusement documentée, comme on dit, de sorte que chaque conclusion du rapport s'appuie sur des preuves. Je crois savoir qu'il faut beaucoup de travail pour monter un pareil dossier. Il faut parfois plus d'un an pour le faire et y investir des ressources considérables.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je m'étonne que vous affirmiez que le rapport est concluant. J'aurais cru que, si l'information était aussi concluante que vous le dites, elle fournirait des motifs permettant de porter des accusations plutôt que d'avoir à passer par un processus dans le cadre duquel la personne n'est pas accusée, mais bien détenue en attendant l'audience et tout le reste. L'emploi du mot « concluant » est-il optimiste, ou est-ce mon interprétation de ce mot qui diffère de la vôtre?

**M. Judd :** J'emploie le mot « concluant », en ce sens que l'information est concluante aux fins de l'application de cette partie-là de la loi. Quant à savoir si elle pourrait servir à intention des poursuites, à porter des accusations en vertu du Code criminel par exemple, voilà une excellente question. La disposition avait pour objet, au départ, de régler le cas de personnes qui entrent au pays sans avoir la citoyenneté et qui, plus tard, pourraient être jugées inadmissibles. Le certificat de sécurité vise avant tout à expulser la personne, non pas à la poursuivre en vertu du Code criminel.

Lorsqu'il agit ainsi, le SCRS cherche surtout à éviter le risque, c'est-à-dire qu'il aimerait faire en sorte que la personne ne soit pas en mesure de faire quoi que ce soit qui pourrait par la suite se traduire par une mise en accusation en vertu du Code criminel.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** La Loi sur l'immigration n'exige que des motifs raisonnables alors que le Code criminel insiste sur une preuve plus solide.

**M. Judd :** Oui.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Il faut que la personne passe devant un juge de la Cour fédérale dans la semaine qui suit la délivrance du certificat. Est-ce vrai que le juge reçoit tous les renseignements qui ont convaincu les ministres de signer le certificat?

**M. Judd :** Oui.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** C'est le juge qui décide quelle partie de l'information, si ce n'est toute l'information, peut être communiquée au détenu?

**M. Judd :** Au détenu ou à son avocat.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Est-il vrai que le SCRS peut intervenir et protester contre la communication de certains renseignements en les retirant du dossier?

**M. Judd :** J'ignore si nous pouvons retirer l'information, une fois qu'elle a été communiquée, que le ministre s'en est servi pour signer le certificat et qu'elle a été transmise au juge. Nous ne voudrions pas que certains renseignements soient rendus publics parce qu'ils pourraient compromettre soit des sources, soit le fonctionnement du service. Cependant, une fois que l'information a été communiquée aux ministres, je ne crois pas qu'on puisse la retirer.

**Senator Lynch-Staunton:** The judge has the obligation to read the information and the discretion to release some or all of it to the detainee or his or her counsel, but if some of the information that the judge wants released is objected to by CSIS, can CSIS disallow that release?

**Mr. Judd:** My understanding is that there may be instances in which the judge will meet with officers of CSIS to discuss elements of the material and to hear argument on why it should not be released. In the final analysis, I believe the determination is made by the judge.

**Senator Lynch-Staunton:** After consultation with CSIS.

Am I correct that not every judge on the Federal Court is qualified to sit on these cases?

**Mr. Judd:** I understand that certain judges of the Federal Court are designated to hear such cases.

**Senator Lynch-Staunton:** Who makes the designation and on what basis?

**Mr. Judd:** That is a matter decided upon by the court for the purposes of such proceedings.

**Senator Lynch-Staunton:** Because of the high security nature of the case, do the judges need CSIS clearance to hear such a case?

**Mr. Judd:** I do not think so.

**Senator Lynch-Staunton:** I ask that in all seriousness because you are taking them to a high level of confidentiality to which very few people are entitled.

**Mr. Judd:** It is a legitimate point. That has never occurred to me.

**Senator Lynch-Staunton:** If a detainee's lawyer, after looking at the evidence he is allowed to see, finds flaws in it, can he submit counter evidence?

**Mr. Judd:** I understand that he can.

**Senator Lynch-Staunton:** I am glad that you are clarifying this. My understanding is that no appeal is allowed, that you can challenge but not introduce evidence for that purpose.

**Mr. Judd:** My understanding is that it is possible to bring in evidence and that, in certain instances, particularly where the individual in question has permanent residence status, there is an obligation for a review of the case every six months and that the individual and his or her counsel would have the opportunity to introduce evidence in those instances.

**Senator Lynch-Staunton:** The decision may be that the detainee is to be deported. Then the fear of course is that, as it is in most cases, the country of origin is one that practices torture. Canada is a signatory to the UN Convention against Torture under which, before deportation takes place, there shall be assurances received from the country of origin that the individual in question will not be subjected to torture. Is that correct?

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Le juge est obligé de lire le dossier et il a le pouvoir discrétionnaire de permettre la communication de toute l'information ou d'une partie de celle-ci au détenu ou à son avocat, mais s'il est opposé à la communication d'une partie de l'information que souhaite autoriser le juge, le SCRS peut-il l'en empêcher?

**M. Judd :** Il pourrait y avoir des cas où le juge rencontre les agents du SCRS pour discuter d'éléments d'information et pour entendre les raisons pour lesquelles ils sont opposés à leur communication. En dernière analyse, c'est le juge qui décide.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Après avoir consulté le SCRS.

Ai-je raison de croire que ce ne sont pas tous les juges de la Cour fédérale qui peuvent instruire ces affaires?

**M. Judd :** Je crois comprendre que certains juges de la Cour fédérale sont désignés à cette fin.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Qui les désigne et en fonction de quels critères?

**M. Judd :** C'est la cour qui assigne les dossiers.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** En raison du niveau élevé de sécurité de ces affaires, faut-il que les juges obtiennent une cote de sécurité du SCRS pour entendre les causes?

**M. Judd :** Je ne le crois pas.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je vous pose la question avec le plus grand sérieux parce que vous leur donnez accès à des renseignements confidentiels que très peu de personnes ont l'autorisation de voir.

**M. Judd :** Vous avez là un point valable. Je ne m'en étais jamais rendu compte.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Si l'avocat du détenu, après avoir examiné la preuve qu'on l'autorise à voir, y relève des erreurs, peut-il présenter une contre-preuve?

**M. Judd :** Je crois savoir que c'est possible.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je suis heureux que vous ayez pu éclaircir ce point. D'après ce que j'en sais, l'appel n'est pas permis. On peut contester la preuve, mais on ne peut en présenter de nouvelle à cette fin.

**M. Judd :** Je crois comprendre qu'il est possible de présenter des preuves et que, dans certains cas, surtout lorsque la personne en question est un résident permanent, le dossier doit être revu tous les six mois et que le détenu ou son avocat peut à ce moment-là présenter une preuve.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** On peut ordonner la déportation de la personne. La crainte à ce moment-là, comme c'est le cas la plupart du temps, est que le pays d'origine pratique la torture. Le Canada est signataire de la Convention des Nations Unies contre la torture en vertu de laquelle, avant de déporter quelqu'un, il faut obtenir du pays d'origine l'assurance que la personne ne sera pas soumise à la torture. J'ai raison?

**Mr. Judd:** My understanding is that there is a process involving a designated official or a designated representative of the minister who makes a determination on the balance of danger versus risk — danger of the individual remaining in Canada; risk to the individual if the individual were to be removed to his or her country of origin.

Part of the process that is undergone is an assessment of the risk that the individual might face in his or her home country, including from treatment by national authorities, were that individual repatriated. That then is considered subsequently by the federal court judge in making a determination.

**Senator Lynch-Staunton:** The Americans have sent many people back to Syria and Egypt. They sent Arar to Syria. That is the most notorious case in this country. I suppose we cannot get into that in detail as it is before a commission, but Syria is also a signatory to the convention, and Arar and others claim that they were tortured. The Americans claim they get assurances just beforehand. Obviously they cannot be followed through.

What guarantee, if any, do we have that these assurances are valid? I can think of three cases, Arar and two others, where individuals were sent back to their country of origin, and they claim they were tortured before the countries released them without charges being laid. It makes me wonder why we are a part of a process where, in the long run, the individual may suffer treatment which is completely abhorrent to our society. Perhaps you are not the person to answer that question. The point is: How valid are these assurances, and who can ensure that they are complied with, if at all?

**Mr. Judd:** The issue of assurances is obviously a legitimate one. I gather that, in some cases, assurances that were sought and received were judged not to be adequate by the federal court judge. In other cases, I know of individuals who have been returned to their countries of origin, including some of the countries that people are now concerned about regarding the treatment of persons returned to them.

In my brief tenure as director of CSIS, I have experience with only one returnee, and that is Mr. Zundel who, of course, returned last week. The issue surrounding assurances and what happens if assurances are not considered adequate by a federal court judge is a very real issue, both from our vantage point and from the vantage point of how governments deal with individuals such as these.

As you know, and I think you have discussed it here, it is not only an issue in our own country, it is one that is quite alive in other foreign jurisdictions at the moment.

**The Chairman:** Mr. Judd has generously agreed to stay with us for a length of time today, so I am being relatively generous in the first round of questioning. However, I may tighten up as the day goes on.

**M. Judd :** Si j'ai bien compris le processus, un fonctionnaire ou un représentant désigné du ministre pèse le danger par rapport au risque — danger si l'individu demeure au Canada contre risque qu'il court s'il est refoulé dans son pays d'origine.

Dans le cadre du processus, on évalue le risque que courrait la personne si elle était rapatriée dans son pays d'origine, y compris la manière dont elle serait traitée par les autorités nationales. Le juge de la Cour fédérale en tient compte dans sa décision.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Les Américains ont renvoyé de nombreuses personnes en Syrie et en Égypte. Ils ont envoyé Arar en Syrie. C'est le cas le plus célèbre au Canada. Je suppose que nous ne pouvons pas en discuter en détail puisque l'affaire fait l'objet d'une commission d'enquête, mais la Syrie est également signataire de la convention, et Arar et d'autres prétendent y avoir été torturés. Les Américains soutiennent qu'ils obtiennent des assurances juste avant de les envoyer là-bas. Manifestement, ils sont incapables de faire un suivi.

Quelle garantie avons-nous, si nous en avons, que ces assurances sont valables? Je peux citer trois cas, celui de M. Arar et de deux autres, où les personnes renvoyées dans leur pays d'origine prétendent avoir été torturées avant que les autorités ne les libèrent sans porter d'accusation. Je me demande pourquoi nous participons à un processus dans le cadre duquel, à long terme, la personne pourrait être victime de traitements pour lesquels notre société a une si grande aversion. Vous n'êtes peut-être pas celui qui peut répondre à cette question, mais à quel point ces assurances sont-elles valables et qui peut vérifier si on s'y conforme?

**M. Judd :** Voilà une question de toute évidence légitime. J'ai cru comprendre que, parfois, les assurances données ont été déclarées insuffisantes par le juge de la Cour fédérale. Parfois aussi, je sais que des personnes ont été renvoyées dans leur pays d'origine, y compris dans certains pays où le traitement réservé à ces personnes est préoccupant.

Depuis ma nomination récente au poste de directeur du SCRS, je n'ai eu connaissance que d'un seul cas de renvoi, celui de M. Zundel, qui naturellement a été déporté la semaine dernière. Le problème des assurances données et de ce qui arrive quand ces assurances ne sont pas jugées adéquates par un juge de la Cour fédérale est très réel, tant de notre point de vue que du point de vue du gouvernement, à savoir ce qu'il faut faire de ces personnes.

Comme vous le savez, et je crois qu'il en a été question ici d'ailleurs, le problème ne se pose pas uniquement au Canada. Il suscite actuellement des débats très animés dans d'autres pays.

**La présidente :** M. Judd a gracieusement accepté d'être des nôtres pendant une période assez longue aujourd'hui. C'est pourquoi je ne suis pas très stricte en ce qui concerne la limite de temps durant le premier tour de table. Cependant, je devrai peut-être me montrer plus sévère à mesure que la journée s'allonge.



**Senator Jaffer:** I would congratulate you on your appointment. I worked with you when you were in Defence, and I hope you bring the same values as you did in Defence in encouraging women and minorities to be a part of your organization. I am sure you will.

On the CSIS website, you have identified a number of specific roles in counterterrorism, and one is community interviewing. As part of your counterterrorism program, you identify community interviews as one of the main roles. In your website, you state:

The Service conducts interviews within communities to assess the likelihood of violence taking place in response to international political developments. The interviews provide community members with a forum to make their concerns and opinions known, to assist CSIS in determining whether there are threats to particular communities, and to sensitize them to the role and mandate of CSIS.

Please advise the committee what prompts you to do this kind of interview and how you choose the individuals or communities that are targeted and the types of questions an intelligence officer might ask over the course of an interview. What have you done specifically to sensitize the community to the role of CSIS?

**Mr. Judd:** A variety of issues may arise in respect to different communities in Canada, including those that may relate to counterterrorism investigations that are under way. In instances, members of an immigrant community may be subject to harassment or pressure from persons to engage in or to support fund-raising, for example, or to do other activities which are not consistent with their own preferences and desires as members of Canadian society.

Many interviews are done in support of specific investigations, and they are normally associated with a particular investigation that may be under way of any given individual or individuals. Generally speaking, we try to develop an understanding of the individual, of the person, and to do that by speaking to people to whom the individual may be known.

On the issue of community relations more generally, I personally have an interest in doing more than has been done in the past. The service has taken a number of steps in terms of meeting with representatives of various communities across the country. We will be meeting with the newly established cross-cultural roundtable this week for that purpose. In my travels around the country, I hope to meet with a variety of community leaders and individuals to better explain the operations of the service, particularly what it does or what it does not do and why we do what we do, so that there is a better understanding of our *modus operandi* and *raison d'être*.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous félicite de votre nomination. J'ai travaillé avec vous lorsque vous étiez à la Défense et j'espère que vous apporterez à votre nouveau poste les mêmes valeurs, soit d'encourager les femmes et les membres des minorités à faire partie de votre organisation. Je suis sûr que ce sera le cas.

Sur le site Web du SCRS, vous énumérez plusieurs rôles particuliers à votre organisme dans la lutte contre le terrorisme, dont les entrevues dans les communautés. Dans le cadre de votre programme de lutte antiterroriste, vous précisez que ces entrevues jouent un des principaux rôles. Je cite :

Le SCRS maintient des contacts étroits avec plusieurs communautés au Canada afin d'évaluer les risques de violence en réaction à l'évolution de la situation sur la scène politique internationale. Ces entrevues donnent aux membres des communautés l'occasion de faire part de leurs craintes et de leurs opinions au SCRS et de l'aider à déterminer si des menaces pèsent sur une communauté en particulier et les sensibilisent au rôle et au mandat du Service.

Veuillez informer le comité de ce qui vous décide à faire de pareilles entrevues et comment vous choisissez les communautés ou les personnes ciblées, et le genre de questions qu'un agent du renseignement pourrait poser. Qu'avez-vous fait plus particulièrement pour sensibiliser la communauté au rôle du SCRS?

**M. Judd :** Divers problèmes peuvent survenir à l'égard des différentes communautés au Canada, y compris de celles qui ont peut-être un rapport avec des enquêtes antiterrorisme en cours. Parfois, des membres de la communauté des immigrants peuvent faire l'objet de harcèlement ou de pressions pour les convaincre de faire des levées de fonds ou de les cautionner, par exemple, ou de s'adonner à d'autres activités qui ne correspondent pas à leurs propres préférences ou désirs en tant que membres de la société canadienne.

De nombreuses entrevues sont menées à l'appui d'enquêtes précises et elles sont habituellement associées à une enquête en cours sur certaines personnes. En règle générale, nous tentons de connaître la personne en nous entretenant avec des personnes qui la connaissent peut-être.

Pour ce qui est des relations plus générales avec les communautés, je m'intéresse personnellement à les intensifier. Le service a pris plusieurs mesures pour rencontrer des représentants des diverses communautés du pays. Cette semaine, nous rencontrerons à cette fin les membres de la nouvelle table ronde transculturelle. Dans mes voyages un peu partout au pays, j'espère rencontrer divers dirigeants et membres des communautés afin de mieux expliquer le fonctionnement du service, plus particulièrement ce qu'il fait et pourquoi il le fait, de manière à ce qu'on comprenne mieux notre *modus operandi* et notre *raison d'être*.

**Senator Jaffer:** Could you provide to our committee information on the outreach programs you have been doing, and also on the training of CSIS officers in understanding the diverse community of Canada? I would appreciate it if you would provide that to us in writing. Would that be possible?

**Mr. Judd:** Certainly. On your first question about outreach programs, we would be happy to respond to you in writing. On the issue of training, I can respond to that now.

CSIS officers, once recruited to the service, undergo a fairly extensive professional development and training program that lasts months, usually divided into two periods of course learning. Part and parcel of the training and development they undergo has to do with Canadian society, the make-up of Canadian society, its particular features and its constituent groups. People are brought in from outside of CSIS for the purpose of speaking to recruits and subsequently in more advanced training on cultural and social issues that may be particular to a given community in the country. I might add that we also have a number of employees of the service who come from those communities and they too participate from time to time in these training and development exercises so as to better sensitize their colleagues to some of these issues.

On the outreach issue, I will be happy to respond with a written response.

**Senator Jaffer:** Mr. Judd, I know I asked you a number of questions and you may not be able to answer them, but one of the questions I asked you is: How do you target a community, and what types of questions do you ask?

To follow up on what you have said, when does a community stop being an immigrant community and become part of the Canadian community? That is of interest to people like me. When do you stop being an immigrant community, according to your definition?

**Mr. Judd:** If I could back this up a moment, senator, the service does not deal in a sense with communities or groups; it deals with individuals, basically. The focus on an individual who is considered to be a possible interest is dealt with on a kind of an associational basis, which is to say that we try to develop an understanding of the individual and what that individual's intentions and background may be. We do that by reference in part to the people with whom that individual associates, and in some instances, not all, the individual in question may associate only with members of a smaller community.

I will ask Mr. Neufeld to add to that, if he would.

**Mr. Dale Neufeld, Deputy Director of Operations, Canadian Security Intelligence Service:** To try to reassure the senator, we do not look at immigrant communities quite in that light, if I understood the question correctly. If I were to give you an example, perhaps, it would be wherever there is a homeland issue, somewhere in the world where there is a situation with ongoing violence, probably tied to something political or successional. If there were, say, an Irish extremist group recruiting or collecting

**Le sénateur Jaffer :** Pourriez-vous fournir au comité de l'information sur les programmes d'extension que vous exécutez et sur la formation offerte aux agents du SCRS pour mieux leur faire connaître les diverses communautés du Canada? Je vous saurais gré de le faire par écrit. Serait-ce possible?

**M. Judd :** Avec plaisir. Pour ce qui est de votre première question au sujet des programmes d'extension, nous vous répondrons par écrit. Quant à la formation, je peux vous répondre tout de suite.

Les nouvelles recrues du SCRS suivent un programme de formation et de perfectionnement professionnel plutôt intensif qui dure des mois. Il est habituellement scindé en deux périodes d'enseignement magistral. Dans le cadre de la formation et du perfectionnement, elles apprennent tout de la société canadienne, sa composition, ses caractéristiques particulières et les groupes qui la constituent. Des personnes de l'extérieur viennent leur parler et, à un stade plus avancé, les entretiennent de questions sociales et culturelles qui pourraient être particulières à une communauté au Canada. Je pourrais peut-être ajouter que nous avons aussi des employés du Service issus de ces communautés qui participent à l'occasion à ces exercices de formation et de perfectionnement de manière à mieux sensibiliser leurs nouveaux collègues à certaines de ces questions.

En ce qui concerne les programmes d'approche, je serai heureux de vous fournir une réponse écrite.

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur Judd, je sais que je vous ai posé plusieurs questions, et vous n'êtes peut-être pas en mesure d'y répondre, mais l'une d'entre elles était la suivante : comment ciblez-vous une collectivité et quel genre de questions posez-vous?

Je continue dans la même veine que vous et vous demande quand une collectivité cesse-t-elle d'être considérée comme un groupe d'immigrants et s'intègre-t-elle à la société canadienne? Cet aspect intéresse les gens comme moi. Selon votre définition, quand cesse-t-on d'être immigrants?

**M. Judd :** Si je peux me permettre une précision, sénateur, le Service ne s'occupe pas des communautés ou des groupes mais essentiellement des personnes prises individuellement. Lorsque nous considérons qu'une personne suscite un certain intérêt, nous essayons d'établir des associations, c'est-à-dire que nous tentons de comprendre cette personne, de découvrir ses intentions et de cerner son milieu. Entre autres, nous nous penchons sur les gens avec lesquels cette personne entretient des relations; parfois, la personne en question peut n'avoir des contacts qu'avec des membres d'une communauté restreinte.

Si vous me le permettez, je demanderai à M. Neufeld d'apporter des précisions à cet égard.

**M. Dale Neufeld, directeur adjoint des opérations, Service canadien du renseignement de sécurité :** Pour rassurer le sénateur, je lui dirai que nous ne nous occupons pas des communautés d'immigrants tout à fait de cette façon, si j'ai bien compris sa question. Si je devais vous donner un exemple, je vous citerais les cas où il y a des problèmes dans un pays d'origine aux prises avec une violence permanente découlant probablement d'une cause politique ou d'une succession d'États. Si, par

money in Canada to back up a terrorist threat in the United Kingdom, we would be in the Irish community carrying on our investigation. I do not know how long they have been here, but they have been here a very long time. Therefore, I do not consider, necessarily, how long a particular group of immigrants has been in Canada. It ties into what we call homeland issues, where it is sometimes difficult for an immigrant community in Canada to divorce itself from the violence that is taking place in the part of the world from which they came. If that element is there, then how long they have been here is not the issue.

In addition to the sensitivity training that we give to all of our recruits, we have had, for example, an imam from a local mosque come into one of our senior training courses not that long ago. We have a theatre in our building at national headquarters and we have regularly had Muslim spokesmen come in to make sure that they get their points across. They also field questions from our employees.

At the regional level — we have six regional offices — we are quite active in talking to community leaders. Certainly, that is where you can get an indication if that community is being threatened, because in many cases they are intimidated by people who exert coercion or threats, and perhaps they are reluctant to approach the police or the service on those issues. By us being out there looking for a sounding board, if there is a problem in the community, we are able to help them with it.

Community dialogue in every threat area is truly important to us.

**Senator Jaffer:** May I please ask again how you choose the individuals of communities that are targeted, and what types of questions an intelligence officer might ask?

**Mr. Neufeld:** It would go, I suggest, to main themes. The first one the director also stressed. If we suspect that an individual is a threat to Canada's security, we would be looking for people in the community that could, perhaps, provide corroboration or dispel the suspicions we might have. It depends on who is in that circle where the individual may be. The other one is more general in nature, where we examine the nature of the community and whether there might be intimidation or coercion going on there. In some cases it would be community leaders, in some cases it might be a much narrower circle of people that surrounds an individual about whom we have a concern.

**Senator Jaffer:** I appreciate you sharing that with us.

Over the years that I have been in this country, I have appreciated the kind of training that the RCMP has done. I know this is a new field for you, but if you were to proceed on a more structured basis I think communities would feel more at ease.

exemple, un groupe d'extrémistes irlandais faisait du recrutement et collectait des fonds au Canada pour appuyer le terrorisme au Royaume-Uni, nous mènerions une enquête au sein de la communauté irlandaise. J'ignore depuis combien de temps cette communauté se trouve ici, mais cela remonte à fort longtemps. Par conséquent, je n'examine pas nécessairement depuis combien de temps un groupe d'immigrants particuliers est arrivé au Canada. Nous nous penchons sur les problèmes dans un pays d'origine, c'est-à-dire qu'une communauté d'immigrants peut parfois difficilement de laisser derrière elle la violence qui a cours dans son pays d'origine. Le cas échéant, nous ne tenons plus compte alors du temps écoulé depuis son arrivée au pays.

Nous donnons à toutes nos recrues de la formation sur la sensibilisation aux diverses cultures, et nous pouvons notamment demandé à un imam d'une mosquée locale de venir participer à l'un de nos cours destinés à nos agents supérieurs, ce que nous avons fait tout récemment. L'édifice de notre administration centrale est doté d'un théâtre où nous invitons régulièrement des porte-parole de la communauté musulmane à venir nous exposer leurs points de vue. Ils répondent également aux questions de nos employés.

À l'échelle régionale — nous avons six bureaux régionaux —, nous rencontrons fréquemment les dirigeants des communautés. C'est certes le moyen de savoir si une communauté est menacée, parce que ses membres sont souvent intimidés par des personnes qui les harcèlent ou les menacent et ils hésitent peut-être à le signaler à la police ou au Service. En contactant et en consultant ces communautés, nous sommes en mesure de leur venir en aide si elles sont aux prises avec un tel problème.

Pour nous, il est vraiment important d'établir un dialogue avec les différentes communautés aux prises avec de telles menaces.

**Le sénateur Jaffer :** Puis-je vous demander encore une fois comment vous choisissez les membres des collectivités qui sont ciblés et quel genre de questions un agent du renseignement pourrait demander?

**M. Neufeld :** Je dirais que nous nous penchons sur les principaux aspects. Le directeur a également parlé du premier. Si nous soupçonnons qu'une personne constitue une menace à la sécurité du Canada, nous rechercherions les gens qui, dans cette collectivité, pourraient peut-être confirmer ou dissiper nos doutes. Le tout est fonction des gens qui gravitent autour de cette personne. L'autre aspect est plus général. Nous examinons la nature de la communauté et déterminons s'il y a eu de l'intimidation ou du harcèlement. Parfois, il s'agit des dirigeants des communautés. À d'autres occasions, il peut s'agir d'un groupe beaucoup plus restreint de gens qui gravitent autour de la personne soupçonnée.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous suis reconnaissant de nous faire part de ces renseignements.

Depuis mon arrivée au Canada, j'ai pu me rendre compte du genre de formation donnée par la GRC. Je sais qu'il s'agit d'un aspect nouveau pour vous, mais je pense que les différentes communautés se sentiraient plus à l'aise si vous agissiez d'une façon plus structurée.



For the last three years that this act has been in place, I have travelled extensively in our country, and I know that it is not the immigrants who are feeling the chill, it is the professors who were born in this country who are feeling it. I will give you details privately, since this hearing is being televised. I have been told that they receive calls from CSIS, whose agent has left a message with a secretary to the effect that CSIS wants to talk to them. I can assure you that that causes a great chill. If I received a call from CSIS I, too, would be worried. Intimidation goes along with that. One professor publicly said that he had four calls from CSIS, and then when CSIS came to speak with him, all they wanted to know was the history of Afghanistan. You need not leave a message that CSIS called if you only want to know the history of Afghanistan.

I have many examples of the intimidation of CSIS. I am sure that you have seen the pamphlet from the reputable group, the Canadian Council for Refugees, where they talk about feeling the chill and discrimination against Muslims and Arabs in Canada. They say that Muslims and Arabs have been subjected to intrusive interviewing by CSIS in public contexts such as their work places. Although interviews may be necessary to gather information, the methods used have intimidated and unfairly exposed certain persons to suspicion of being involved in terrorism.

How do you respond to such criticism?

**Mr. Judd:** First, I believe it is fair to say that we can understand the concerns on the part of some individuals, groups or communities in Canada about this. However, I would remind you that, under the terms of the CSIS legislation, anything that CSIS does is subject to review externally. Any individual who feels that he or she has been treated inappropriately has the wherewithal to register concerns with the Security Intelligence Review Committee. We would not condone intimidation in interviews. If you want to bring any particular instances or cases to my personal attention, I will be happy to receive those.

Another thing to bear in mind is that CSIS does a number of things other than deal with counterterrorism. It provides security clearances for individuals seeking employment for jobs which require a security clearance in the federal government, in at least two provincial governments, and anywhere in the nuclear industry in Canada. In the process of going through the steps required to provide a security clearance for an individual, CSIS will interview people who have been provided as references by the job seeker. There may be many instances where individuals are called not because of a connection with anything insidious, but simply because they are seeking a job in a particular organization for which a security clearance is a requirement.

**Senator Jaffer:** I understand that. However, when I have asked people why they did not report a particular incident SIRC, they have told me that, if they go to them, other issues will arise.

Pendant les trois ans où cette loi a été appliquée, je me suis souvent rendu dans différentes régions du pays, et je sais que ce ne sont pas les immigrants qui sont angoissés mais les professeurs qui sont nés ici. Puisque la séance est télévisée, je vous donnerai les précisions à cet égard en privé. On m'a dit qu'il y a eu des appels téléphoniques de la part du SCRS et que les agents laissaient un message aux secrétaires des professeurs, précisant que le SCRS voulait parler à leur supérieur. Je peux vous garantir que cela cause une angoisse considérable. Si je recevais un appel téléphonique du SCRS, moi aussi, je serais inquiet. Il y a également de l'intimidation. Un professeur a révélé publiquement avoir reçu quatre appels téléphoniques du SCRS et que, par la suite, les agents sont venus le rencontrer simplement pour avoir des renseignements sur l'histoire de l'Afghanistan. Il n'est pas nécessaire que le SCRS laisse un message s'il veut simplement obtenir de l'information sur l'histoire de l'Afghanistan.

J'ai de nombreux autres exemples d'intimidation de la part du SCRS. Je suis sûr que vous avez lu le dépliant du Conseil canadien des réfugiés, un groupe réputé. Il y est question de l'angoisse et de la discrimination ressenties par les musulmans et les Arabes au Canada. On y précise que les musulmans et les Arabes ont fait l'objet d'interrogatoires inquisitoriaux de la part du SCRS dans des endroits publics. Les interrogatoires sont parfois nécessaires pour obtenir des renseignements, mais les méthodes utilisées ont intimidé certaines personnes et celles-ci peuvent être injustement soupçonnées d'être impliquées dans le terrorisme.

Que répondez-vous à de telles critiques?

**M. Judd :** Premièrement, je crois qu'il est juste de dire que nous pouvons comprendre les préoccupations de certaines personnes, de certains groupes ou de certaines communautés à cet égard, au Canada. Cependant, je vous rappellerai que, en vertu de la Loi sur le SCRS, toutes les activités du Service peuvent faire l'objet d'un examen externe. Quiconque croit avoir été lésé peut en saisir le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Nous ne tolérerions pas l'intimidation lors d'un interrogatoire. Si vous voulez bien me signaler un cas particulier, je serai heureux d'y donner suite.

Il ne faut pas oublier que le mandat du SCRS ne porte pas uniquement sur la lutte contre le terrorisme. Nous accordons les cotes de sécurité aux personnes qui ont besoin d'une autorisation de sécurité et qui postulent un emploi dans l'administration fédérale, dans au moins deux administrations provinciales et dans l'ensemble de l'industrie nucléaire au Canada. Pour accorder une cote de sécurité, le SCRS doit poser des questions aux gens qui ont été cités comme références par le postulant. Il arrive souvent qu'on téléphone à des personnes, non pas parce qu'elles sont soupçonnées d'être impliquées dans quelque chose d'illicite, mais simplement parce qu'elles postulent un emploi dans une organisation particulière, ce qui nécessite une autorisation de sécurité.

**Le sénateur Jaffer :** Je comprends. Cependant, lorsque je demande à des personnes pourquoi elles n'ont pas signalé un incident particulier au SCRS, elles me répondent que, si elles l'avaient fait, d'autres problèmes seraient survenus.

It concerns me that the people who are feared are all from a certain part of the world. Mr. Neufeld said that you also look at other terrorist groups, but the only names that have come out have been names of Muslim people. Surely you are looking at other groups as well.

When I spoke this morning to journalists from South Asia, I said that the greatest thing about this country is that we all feel part of it. Background does not matter. When you come to this country, you feel very much part of the community. Bill C-36 has made people like me not part of the community because we are singled out.

You raised the issue of second generation. I am concerned that we not look at second generation as homeland people or as being from immigrant communities because we are not. My children are not immigrants; they were born in this country. Bill C-36 has already started creating an "us" and "them," and that is a concern to me.

**Senator Andreychuk:** Welcome, Mr. Judd. I am trying to keep up with all of your title changes. I hope that the government does not move you out of CSIS because continuity is important in the organization.

You made a comment on second generation families which I thought I understood until Senator Jaffer commented. Could you elaborate on what you said and what you meant by your look at second generation family members?

**Mr. Judd:** One of the surprises that intelligence agencies in the Western world have encountered recently has to do with individuals who are becoming adherent to the terrorism phenomenon. Traditionally, in the sense of the last number of years, much of the focus of attention has been on individuals who emanated from another jurisdiction. However, in certain instances, we are encountering individuals, here and elsewhere, who are native born in the country to which their parents have moved who have, without any particular past connection or any apparent discernible motivation, shown up as associates or members of terrorist groups.

**Senator Andreychuk:** Is that an area of concern for security forces?

**Mr. Judd:** A surprising one, yes.

**Senator Andreychuk:** Previously you have answered questions about security certificates under the Immigration Act. You have now identified second generation family members who were born here and are Canadians with full citizenship. If we are concerned about our safety and security, we should be concerned about those who will commit terrorist acts and not what title they fall under: immigrant, resident, alien, citizen, and so on.

Should a Canadian citizen become a suspect and there is not sufficient evidence to lay a charge, how is that person held? Is he or she held under a security certificate? Can you describe the process?

Cela m'inquiète que les gens qui sont craints proviennent tous d'une certaine partie du monde. M. Neufeld a dit que vous vérifiez aussi d'autres groupes terroristes, mais les seuls noms qui sont cités sont ceux de musulmans. Vous vérifiez certainement d'autres groupes.

Lorsque je me suis adressé, ce matin, à des journalistes de l'Asie du Sud, je leur ai signalé que le plus grand avantage de notre pays, c'est que nous avons l'impression d'en faire partie intégrante. Vos antécédents n'ont aucune importance. Lorsque vous arrivez ici, vous avez l'impression d'être considéré comme un membre à part entière de la société canadienne. À cause du projet de loi C-36, des gens comme moi ne font pas partie de la société canadienne parce que nous sommes traités différemment.

Vous avez abordé la question des membres de la deuxième génération. Cela me préoccupe que nous considérions les membres de la deuxième génération comme des gens d'un autre pays ou des immigrants, parce que ce n'est pas ce que nous sommes. Mes enfants ne sont pas des immigrants. Ils sont nés au Canada. Le projet de loi C-36 a déjà commencé à créer deux catégories : nous et eux. C'est ce qui me préoccupe.

**Le sénateur Andreychuk :** Bienvenue, monsieur Judd. J'essaie de me tenir à jour à propos de vos changements de poste. J'espère que vous ne serez pas muté à l'extérieur du SCRS parce qu'il est important d'avoir une continuité au sein de l'organisation.

À propos des membres de la deuxième génération, vous avez formulé une observation que je pensais avoir comprise jusqu'à l'intervention du sénateur Jaffer. Pourriez-vous préciser ce que vous entendiez par membres de la deuxième génération?

**M. Judd :** Récemment, les services de renseignement occidentaux ont fait, entre autres, une découverte surprenante au sujet des personnes qui adhèrent au terrorisme. On avait l'habitude, du moins au cours des dernières années, de nous concentrer sur les personnes venant d'un autre pays. Cependant, il arrive parfois, ici et ailleurs, que des gens, nés dans le pays où leurs parents ont immigré, appartiennent à des groupes terroristes sans avoir d'antécédents particuliers ni aucun motif apparent.

**Le sénateur Andreychuk :** Est-ce une source de préoccupations pour les responsables de la sécurité?

**M. Judd :** Effectivement, et c'est surprenant.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez déjà répondu aux questions sur les certificats de sécurité en vertu de la Loi sur l'immigration. Vous avez fait allusion aux membres de la seconde génération qui sont nés ici et qui sont des citoyens canadiens à part entière. Si notre sécurité nous tient à cœur, nous devrions nous préoccuper des personnes qui commettront des actes terroristes et non de leur titre : immigrant, résident, étranger, citoyen, et cetera.

Si un citoyen canadien devient un suspect et s'il n'y a pas suffisamment de preuves pour déposer une accusation contre lui, quelles mesures prend-on à son égard? Est-il détenu en vertu d'un certificat de sécurité? Pouvez-vous nous décrire le processus suivi?

**Mr. Judd:** As far as I know, there is no analogous process for someone who has Canadian citizenship, other than the provisions that were put in place in Bill C-36 for “preventive arrest.” I believe is the term, which is not being used. In the case of Canadian citizens associated with terrorism, a number of individuals are currently of concern, and in one instance criminal charges have been laid.

**Senator Andreychuk:** If we have facts on which to lay charges, we do make the distinction of attempting to move those who might be a risk through the immigration process.

With Canadians, am I led to believe that, if we cannot lay charges, all you do is keep them under surveillance, one would hope?

**Mr. Judd:** Very much so. As I tried to explain earlier, the security certificate process for people who do not have Canadian citizenship could, in some respects, be regarded as a default mechanism which is only brought into play where, retrospectively, an individual would have been or should have been denied entry to the country in the first place.

However, that process is only applicable to those who do not have citizenship. For Canadian citizens, as I said, there has been one instance in the last year where criminal charges have been brought. Unfortunately, there is a publication ban on the case in question. In other instances, the surveillance by the service or other agencies would continue for as long as there was some consideration that there was some potential threat.

**Senator Andreychuk:** Minister after minister has told us that we belong to a global world and that we have to do our part to ensure that terrorists are deported quickly. Why do you, then, move people to a third country, such as Syria or Egypt, where we know that they might be interrogated and tortured? That issue has been flagged.

The second issue that has received less attention is that, if they are not charged in that country and held, they are released back into a void. Are we not concerned about losing terrorists into this amorphous mass so that they can return to terrorist activity? Are we really performing a security service by deporting them?

**Mr. Judd:** It goes back to the original intention of the certificates, which is to remove an individual to the country of his or her origin, where they have entered the country and are subsequently deemed to be a potential terrorist threat. In ideal circumstances, the system would have known that upon the individual's original application for entry and the application would have been denied.

In instance, where people have been removed to their country of origin and subsequently released by the authorities of that country, if they were in fact detained post deportation, it is probably fair to say that they would continue to be the subject of

**M. Judd :** À ce que je sache, le seul processus utilisé lorsqu'il s'agit d'un citoyen canadien est celui établi dans les dispositions du projet de loi C-36 qui portent sur l'« arrestation préventive » — je crois que c'est le terme utilisé — et que nous n'invoquons pas. En ce qui concerne les citoyens canadiens liés au terrorisme, plusieurs personnes font actuellement l'objet d'un suivi et une accusation criminelle a été portée.

**Le sénateur Andreychuk :** Si les faits permettent de porter une accusation, on est effectivement en mesure d'établir une distinction et l'on essaie d'expulser les personnes susceptibles de poser un risque par rapport au processus d'immigration.

En ce qui concerne les Canadiens, dois-je croire que, si vous ne pouvez pas porter une accusation, vous ne pouvez que surveiller ces personnes, ce qu'il faut espérer.

**M. Judd :** Tout à fait. Comme j'ai essayé de l'expliquer, le certificat de sécurité s'adressant aux personnes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne pourrait être considéré, à certains égards, comme un mécanisme implicite dont on se servirait uniquement si, rétrospectivement, l'accès au pays aurait été refusé ou aurait dû l'être.

Cependant, cela ne vise que les personnes qui n'ont pas obtenu la citoyenneté. En ce qui concerne les citoyens canadiens, je le répète, une seule accusation criminelle a été déposée l'an dernier. Malheureusement, cette affaire est frappée d'une ordonnance de non-publication. Pour les autres affaires, la surveillance exercée par le Service ou d'autres organisations se poursuivrait jusqu'à ce qu'on détermine que ces personnes ne constituent plus une menace.

**Le sénateur Andreychuk :** Les ministres se sont succédé pour nous dire que nous vivons dans un village planétaire et que nous devons apporter notre contribution pour que les terroristes soient expulsés rapidement. Pourquoi alors expulsez-vous des gens à destination d'un tiers pays, comme la Syrie ou l'Égypte, où nous savons qu'ils pourront faire l'objet d'interrogations et être torturés? Cette question a été signalée.

Le deuxième aspect qui a reçu moins d'attention est le suivant : si ces personnes ne sont pas accusées dans ce pays, elles sont libérées et nous perdons leur trace. Ne craignons-nous pas que des terroristes puissent ainsi se fondre dans une masse opaque et reprendre leurs activités terroristes? Servons-nous vraiment la sécurité en les expulsant?

**M. Judd :** Cela nous ramène à l'intention initiale des certificats, c'est-à-dire expulser une personne à destination de son pays d'origine qu'elle a quitté pour s'établir ici, lorsqu'on juge qu'elle constitue dorénavant une menace terroriste. Idéalement, le système aurait décelé cette menace lorsque cette personne aurait présenté sa demande initiale, et celle-ci aurait été rejetée.

Lorsque des gens ont été retournés dans leur pays d'origine pour être ensuite libérés par les autorités de ce pays, il est probablement juste de dire qu'ils continueront à faire l'objet d'une surveillance si elles ont été détenues après la déportation, et ce



monitoring, even if they were not in detention. Were they to move elsewhere, that would be drawn to the attention of the national authorities of the country to which they moved.

**Senator Andreychuk:** It seems curious to me that, in Canada, if you are a Canadian citizen, a charge must be laid. There must be sufficient grounds upon which to lay a charge. If you are an immigrant or an alien in this country, you can be deported, and we rely on the capacities of countries that may not be like-minded in how they view terrorist activity. How are we then making the world safer? That is the question I would ask you to ponder.

**Mr. Judd:** It is a legitimate question. Our first concern as a service relates principally and foremost to the security of Canada. We would assume that, were an individual to be removed to another country and there were still suspicions, doubts or allegations about that individual's propensity for activity of a certain kind, the individual would remain under surveillance or monitoring by the authorities there, even if that individual were not detained or prosecuted in some criminal proceeding.

**Senator Andreychuk:** We have no levers, except influence on these countries.

On another point, the commission studying 9/11 pointed out that terrorist activities were known, and even if we want to talk about the Iraq war, and the conclusions are not that the tools failed but that the assessments failed. In other words, the people who were assessing the situation did not connect the dots because of valid reasons of not enough resources, not enough time, not enough coordination and not enough consistency in intelligence work.

I am hearing you say today in Canada that, for security, we very much rely on how you perform your task, how you identify a suspect, and how you uncover evidence. Since 9/11, how have you changed the operations in CSIS? I appreciate you will be talking about how others in the service have changed.

The day after the attacks, we all realized that we had surveillance, we knew there was terrorist activity, but we did not connect the dots, or we did not have the resources to do so. Everyone seems to have readjusted after 9/11, after we passed Bill C-36. How have you readjusted your services? It seems to me the essence of whether we are safe or not is if you do your job properly. If you do not do your job properly, either we are into a security problem or we are improperly targeting innocent people. How have you changed since 9/11?

**Mr. Judd:** Some of the problems you have laid out, senator, have been common issues in a number of Western jurisdictions, and certainly the 9/11 commission highlighted a number of those.

même si elles ne le sont plus. Si ces personnes étaient renvoyées dans un autre pays, nous le signalerions aux autorités nationales de ce pays.

**Le sénateur Andreychuk :** Il m'apparaît curieux que, si vous êtes un citoyen canadien, une accusation doit être déposée contre vous au Canada. Il doit y avoir suffisamment d'éléments de preuve pour porter une accusation. Si vous êtes un immigrant ou un étranger, vous pouvez être déporté, et il s'agit alors de pays qui n'ont peut-être pas la même attitude que nous face aux activités terroristes. Comment rendons-nous alors le monde plus sûr? C'est la question que je vous pose.

**M. Judd :** C'est une question pertinente. La sécurité de notre pays constitue la première préoccupation de notre service. Si une personne était expulsée à destination d'un autre pays et faisait encore l'objet de doutes ou de soupçons quant à sa participation à des activités d'un genre particulier, je dirais que cette personne continuerait d'être surveillée par les autorités de ce pays, même si elle n'était ni détenue ni poursuivie au criminel.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous ne possédons aucun pouvoir, si ce n'est l'influence que nous pouvons exercer sur ces pays.

Je passe à un autre point. La commission qui s'est penchée sur les événements du 11 septembre a signalé qu'on avait été au courant préalablement des activités terroristes. Et nous pouvons même parler de la guerre en Iraq. Selon les conclusions, ce ne sont pas les outils qui ont fait défaut mais les évaluations. Autrement dit, les responsables de l'évaluation de la situation n'ont pas fait les rapprochements nécessaires et ils avaient comme motifs valables le manque de ressources, de temps, de coordination et d'uniformité dans le réseau du renseignement.

Selon ce que j'ai compris de vos propos, les activités de sécurité au Canada reposent aujourd'hui essentiellement sur la façon dont vous vous acquittez de votre tâche, dont vous identifiez les suspects et dont vous découvrez les éléments de preuve. Depuis les événements du 11 septembre, le SCRS a-t-il modifié ses opérations? J'aimerais que vous parliez de la façon dont les autres membres du Service ont changé.

Le lendemain des attaques, nous nous sommes rendu compte que de la surveillance avait été effectuée et que nous savions qu'il y avait des activités terroristes, mais nous n'avons pas fait les rapprochements nécessaires ou nous ne disposions pas des ressources pour le faire. Tous semblent avoir apporté les rajustements après le 11 septembre, c'est-à-dire après l'adoption du projet de loi C-36. Comment avez-vous modifié vos opérations. Il me semble que notre sécurité passe par une exécution pertinente de votre travail. Si vous n'effectuez pas votre travail correctement, soit nous sommes aux prises avec un problème de sécurité, soit nous nous en prenons à des innocents. Quels changements avez-vous apportés depuis le 11 septembre.

**M. Judd :** Certains des problèmes que vous avez énoncés, sénateur, sont communs à plusieurs pays occidentaux, et la commission qui s'est penchée sur les événements du 11 septembre en a certes souligné plusieurs.

In our own case, Mr. Neufeld has been in the service much longer than I have, and I will ask him for a supplementary response.

My sense would be that what has changed is, first, more of the resources of CSIS are devoted to counterterrorism activity than ever before in history, and that is probably true of most related agencies in the Western world.

Second, the government has seen fit to increase the budget of the service to allow it to hire more staff and to take on more operational activity.

Third, there has been a conscious effort to ensure greater collaboration, coordination and coherence amongst the various entities of the government who may have some role to play in international security areas. The reorganization 15 or 16 months ago that this government undertook of departments and agencies, particularly with the creation of the Canada Border Services Agency, brought together many constituent parts that had hitherto been in disparate organizations, hopefully with the goal of making for greater coherence amongst those.

The government also, as a consequence of the national security policy last year, undertook to establish something called the Integrated Threat Assessment Centre, which is composed of individuals from a number of departments and agencies in the federal and some provincial governments whose purpose is to share and make known information on threats to security, whether here in Canada or abroad, to Canadians. That is a step that at least two or three other foreign governments have undertaken in the last several years. The United Kingdom and the United States have done something analogous. A number of measures have been undertaken, and our hope would be that they will prove sufficient.

**Senator Andreychuk:** You do security clearances on anyone who is an Order-in-Council appointment to a sensitive position in a department. You also do investigative work respecting all sorts of threats, not just security threats. Do you now provide security clearances before Order-in-Council appointments are made, or are you still in the position of doing some of those after someone is appointed?

**Mr. Judd:** I stand to be corrected on this, given my relative newness in the job, but I believe security clearances are done before the Order-in-Council is issued.

A brief clarification is that the program of security clearances is broader than you described it. We now do security clearances for certain jobs in the province of Alberta and the province of New Brunswick as well as for individuals seeking employment in nuclear-related industries, which is relatively new, that is, over the last several years.

**Senator Andreychuk:** No appointments are made that require security clearances until CSIS provides the security clearance; is that correct? Since you are new I want to be sure of that. You may want to reply later.

**Mr. Judd:** I will get back to you on that.

En ce qui concerne le Service, M. Neufeld en fait partie depuis beaucoup plus longtemps que moi. Je lui demanderai donc de compléter ma réponse.

Premièrement, ce qui a changé, d'après moi, c'est que le SCRS consacre comme jamais des ressources aux activités de lutte contre le terrorisme. C'est probablement aussi le cas pour la plupart des organisations de ce genre dans le monde occidental.

Deuxièmement, le gouvernement a augmenté le budget du service pour embaucher plus de personnel et mener davantage d'activités opérationnelles.

Troisièmement, on constate que des efforts sont sciemment déployés pour assurer une meilleure collaboration, coordination et cohérence entre les diverses entités gouvernementales qui peuvent avoir un rôle à jouer dans la sécurité internationale. La réorganisation de ministères et d'organismes, entreprise il y a 15 ou 16 mois par le gouvernement, particulièrement la création de l'Agence des services frontaliers du Canada, a permis de regrouper bon nombre de services auparavant dispersés pour obtenir une meilleure cohérence entre ces services.

À la suite de l'annonce de la politique de sécurité nationale, l'année dernière, le gouvernement a établi le Centre d'évaluation intégrée des menaces, qui est composé de ressources provenant de divers ministères et agences du gouvernement fédéral et, dans certains cas, de gouvernements provinciaux. Le centre a pour mandat de diffuser à la population canadienne de l'information sur les menaces à la sécurité, ici au Canada ou à l'étranger. Au moins deux ou trois autres gouvernements étrangers ont entrepris cette démarche au cours des dernières années. Le Royaume-Uni et les États-Unis ont fait des choses analogues. Diverses mesures ont été prises, et nous espérons qu'elles porteront fruit.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous effectuez une vérification de la sécurité pour toute personne nommée par décret à un poste sensible dans un ministère. Vous enquêtez aussi sur toutes sortes de menaces, pas seulement les menaces contre la sécurité. Fournissez-vous maintenant une autorisation de sécurité avant la nomination par décret ou devez-vous encore le faire, dans certains cas, après la nomination?

**M. Judd :** On me corrigera si je me trompe vu que ça fait peu de temps que j'occupe ce poste, mais je crois que les vérifications de la sécurité sont effectuées avant que le décret ne soit rendu.

J'aimerais clarifier un point; le programme des autorisations de sécurité est beaucoup plus vaste que vous ne l'avez laissé entendre. Nous effectuons maintenant des vérifications de la sécurité pour certains postes en Alberta et au Nouveau-Brunswick ainsi que dans l'industrie nucléaire, ce qui est relativement nouveau, c'est-à-dire que ça ne se fait que depuis quelques années.

**Le sénateur Andreychuk :** Aucune nomination nécessitant une autorisation de sécurité ne peut être faite tant que le SCRS n'ait fourni l'attestation de sécurité, n'est-ce pas? Puisque vous êtes nouveau dans votre poste, je veux simplement m'en assurer. Vous pouvez répondre plus tard.

**M. Judd :** Je vous reviendrai là-dessus.

**Senator Fraser:** I understand that CSIS maintains terrorist watch lists. Indeed, that would seem to be a core function for CSIS, at least to a lay person. Could you give us any idea of the criteria used to put somebody on such a list?

**Mr. Judd:** We have an internal inventory of individuals about whom we have reason to believe that they have been, are, or could be members of a terrorist organization. Externally to the service, we only provide names of foreign nationals who meet those criteria. That information is provided to Citizenship and Immigration for the Enforcement Information Index

The criteria for putting individuals on such a list would include, largely, past activities, known training in terrorist camps in various jurisdictions, known participation in terrorist activities elsewhere around the world, recognized and known affiliations with individuals and groups who are known terrorists. There may be other criteria. I will ask Mr. Neufeld to expand.

**Mr. Neufeld:** The watch list would likely include others who are considered a threat to Canada's security. We might have someone who is not a terrorist but whom we suspect of wanting to conduct espionage in Canada, for example. The watch list would consist of more than just terrorist entities.

**Senator Fraser:** How do you assess whether someone has been or could be engaged in the kind of activities that we do not want going on in this country?

**Mr. Judd:** It is based on the individual's behaviour, associations, travel and conduct. There are a series of factors that I tried to briefly outline. We do not treat individuals en masse. They are treated as individuals and there are certain gradations amongst them as to the seriousness with which we regard them. Some people might be of interest to us just to determine whether or not they would be of interest to us in the longer term. If they are not, then we no longer pay attention to them.

If they do exhibit behaviours in the course of the investigation that lead us to think otherwise, we will continue to investigate and to maintain the individual on an internal watch list. There are instances where individuals come to our attention and subsequent investigation proves or demonstrates to us that there is no basis for the investigation. We pursue that investigation no further.

**Senator Fraser:** Would you drop their names from the list, or is it once in, always in? Do you purge names from your lists?

**Mr. Judd:** Yes.

**Senator Fraser:** Could you give us any idea of how many names, at any given time, like today, might be on such a list? I am not asking you to betray national security.

**Mr. Judd:** I will give you an appropriately vague answer; it is in the triple digits.

**Senator Fraser:** Not the quadruple?

**Le sénateur Fraser :** Je sais que le SCRS a des listes de surveillance terroriste. Un profane pourrait croire que c'est une fonction fondamentale du SCRS. Pouvez-vous nous donner une idée des critères utilisés pour inscrire quelqu'un sur cette liste?

**M. Judd :** Nous avons un répertoire interne des gens que nous soupçonnons d'avoir été ou d'être des membres d'une organisation terroriste. Nous ne fournissons aux organisations externes que le nom de ressortissants étrangers qui répondent à ces critères. Cette information est fournie à Citoyenneté et Immigration Canada aux fins de l'Index des renseignements relatifs à l'exécution de la loi.

Parmi les critères déterminant les personnes qui doivent figurer sur la liste, il y a, entre autres, les antécédents de la personne, le fait de savoir qu'elle a suivi une formation dans un camps de terroristes, qu'elle participe à des activités terroristes ailleurs dans le monde ou qu'elle a une affiliation reconnue avec des gens et des groupes terroristes connus. Il peut y avoir d'autres critères. Je demanderais à M. Neufeld d'étoffer un peu ma réponse.

**M. Neufeld :** La liste de surveillance peut renfermer aussi le nom d'autres personnes qui sont considérées comme une menace à la sécurité du Canada. Il peut s'agir d'une personne qui n'est pas un terroriste mais que nous soupçonnons d'espionnage au Canada, par exemple. La liste de surveillance ne contient pas que des terroristes.

**Le sénateur Fraser :** Comment procédez-vous pour déterminer si une personne a déjà participé, ou pourrait participer, à des types d'activités que nous ne voulons pas dans notre pays?

**M. Judd :** On examine le comportement de la personne, ses relations et ses déplacements. Je n'ai énuméré que certains des facteurs que nous prenons en compte. Nous traitons chaque cas individuellement. C'est du cas par cas, et nous associons à chaque personne une certaine gradation dans la menace qu'elle représente. Il se peut qu'on s'intéresse à certaines personnes seulement pour déterminer si on devrait les surveiller à plus long terme. Si ce n'est pas le cas, on ne leur accorde plus d'attention.

Si, au cours de l'enquête, une personne se comporte d'une façon qui nous laisse croire qu'il faudrait s'y intéresser davantage, nous continuons d'enquêter, et son nom est inscrit sur une liste de surveillance interne. Il arrive parfois qu'on nous signale des gens, mais si pendant l'enquête on constate que les soupçons étaient sans fondement, nous arrêtons tout.

**Le sénateur Fraser :** Enlevez-vous alors le nom de la liste ou est-ce qu'une fois le nom inscrit, il y demeure à jamais? Épurez-vous la liste?

**M. Judd :** Oui.

**Le sénateur Fraser :** Pouvez-vous nous donner une idée du nombre de noms qui pourraient figurer sur une telle liste, aujourd'hui par exemple? Je ne vous demande pas de divulguer des renseignements secrets.

**M. Judd :** Je vais vous donner un chiffre approximatif très vague; disons que c'est dans les centaines.

**Le sénateur Fraser :** Pas les milliers?



**Mr. Judd:** No, not in Canada.

**Senator Fraser:** You do exchange information with other intelligence agencies about people who may or may not be threats but who might well be threats; is that correct?

**Mr. Judd:** We do, but under fairly closely monitored circumstances. In order for us to work with another agency, we must have the approval of at least two cabinet ministers. To the extent any information is shared with a foreign government agency, any information that comes in or goes out is subject to review annually by the Security Intelligence Review Committee and in some cases by the Inspector General to determine that it has been done appropriately.

**Senator Day:** Could you help me with the meaning of the acronym ITAC?

**Mr. Judd:** Integrated Threat Assessment Centre.

**Senator Day:** Is that located here in Ottawa?

**Mr. Judd:** Yes. More precisely, it is physically located in our building, but it is not a CSIS organization per se. It is located in our building simply because of the availability of space at the time it was established. It is constituted of individuals drawn from a number of federal and provincial organizations, and it is currently headed by an RCMP officer.

**Senator Day:** One of your primary responsibilities is to perform a threat assessment with respect to national security. Do you use the information that is generated by the ITAC group as the source of a threat assessment for national security?

**Mr. Judd:** It would be a part of the basis on which we would prepare a national security assessment. The national security assessment normally would be done annually for consideration by cabinet, and then cabinet would provide direction as to where we should be focusing our efforts, based on the information we have put forward. However, the information in question would have a number of different sources and would cover a number of different areas, not just terrorism.

**Senator Day:** Does the information that goes to the Prime Minister with respect to threat assessment continue to go to the National Security Advisor through the Privy Council Office, or is ITAC taking over some of that responsibility? How is this happening? Explain to me the role of the national security secretariat that has been established in the Privy Council Office?

**Mr. Judd:** The work of ITAC is shared within the security and intelligence community and law enforcement community broadly. As a matter of course, anything that would be produced by them would be shared with the National Security Advisor in the Privy Council Office.

In addition, the National Security Advisor might receive separate reports that are otherwise generated by CSIS or other departments and agencies of the federal government relating to security threats or particular issues that may come up, not

**M. Judd :** Non, pas au Canada.

**Le sénateur Fraser :** Vous échangez de l'information avec d'autres services de renseignements au sujet des personnes pouvant poser une menace, n'est-ce pas?

**M. Judd :** En effet, mais c'est fait sous surveillance assez serrée. Pour que nous puissions travailler avec une autre agence, nous devons avoir l'approbation d'au moins deux ministres du Cabinet. Pour ce qui est de l'information transmise à un service étranger, toute information qui nous est transmise ou que nous diffusons fait l'objet d'un examen annuel par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et, dans certains cas, par l'inspecteur général pour déterminer que tout a été fait selon les règles.

**Le sénateur Day :** Pouvez-vous me dire ce que signifie l'acronyme CEIM?

**M. Judd :** C'est le Centre d'évaluation intégrée des menaces.

**Le sénateur Day :** Est-ce ici à Ottawa?

**M. Judd :** Oui. Le centre est logé dans notre édifice, mais il ne fait pas partie proprement dit du SCRS. Il est dans notre édifice simplement parce que nous avions des locaux disponibles au moment de sa création. Des gens provenant de diverses organisations fédérales et provinciales travaillent pour le centre, qui est dirigé actuellement par un agent de la GRC.

**Le sénateur Day :** Une de vos responsabilités principales est d'effectuer une évaluation de la menace à la sécurité nationale. Utilisez-vous l'information produite par le CEIM comme source dans le cadre d'une évaluation de la menace à la sécurité nationale?

**M. Judd :** Ces informations peuvent faire partie du fondement servant à la préparation d'une évaluation de la sécurité nationale. Cette évaluation doit habituellement être faite chaque année, puis soumise à l'examen du Cabinet; celui-ci donne ensuite des directives sur ce que devrait être le point de mire de nos efforts en fonction des données présentées. Toutefois, cette information provient de différentes sources et couvre divers domaines, pas seulement le terrorisme.

**Le sénateur Day :** Est-ce que l'information transmise au premier ministre sur l'évaluation de la menace continue d'être également donnée au conseiller à la sécurité nationale par le truchement du Bureau du Conseil privé, ou est-ce que le CEIM s'acquitte d'une partie de cette responsabilité? Comment tout cela se passe-t-il? Pouvez-vous m'expliquer le rôle que joue le secretariat de la sécurité nationale qui a été établi au sein du Bureau du Conseil privé?

**M. Judd :** Les fruits du travail du CEIM sont transmis à l'ensemble des organismes chargés de la sécurité, du renseignement et de l'application de la loi. À l'inverse, toutes les données produites par ces organismes sont communiquées au conseiller à la sécurité nationale au Bureau du Conseil privé.

De plus, le conseiller à la sécurité nationale peut recevoir des rapports distincts produits par le SCRS ou d'autres ministères ou organismes fédéraux ayant trait aux menaces à la sécurité et à d'autres enjeux particuliers, comme des questions pouvant peut-

necessarily a security threat, but an issue that may be related to it, or may be related to a longer-term study of a particular phenomenon internationally or domestically that might be of interest from a security vantage point.

The National Security Advisor would receive both ITAC material, and material from us and other departments and agencies in the government, and it would be his role to ensure that the Prime Minister is subsequently briefed.

**Senator Day:** I appreciate that information.

Can you distinguish foreign intelligence and national security intelligence? I am trying to create definitions so we understand where we are going.

**Mr. Judd:** That is an interesting and legitimate question. There is some semantic dispute as to what those terms mean.

From my vantage point, national security intelligence relates to intelligence that directly affects the national security of the country.

Foreign intelligence is intelligence about the activities of particularly other governments or individuals outside the country that may not directly relate to national security issues in Canada. Foreign intelligence might be about trying to determine the intentions of country A versus country B, where the issue in question would be not necessarily at all germane to Canada's national security interests.

**Senator Day:** The Deputy Prime Minister gave an indication that perhaps we should become more involved and there should be more funds available to gather national security intelligence; is that your understanding?

**Mr. Judd:** My understanding is that there would be an interest in acquiring more national security intelligence information outside of Canada, which does not help the semantic debate.

**Senator Day:** Could that possibly involve foreign intelligence gathering?

**Mr. Judd:** It could.

**Senator Day:** I am beginning to recognize the difference and the overlap.

During your presentation, you seemed to indicate that the potential terrorist activities and organizations all seemed to have an Islamic connection. Are there other international organizations on your watch list and areas of particular concern to you that are not Islam-based?

**Mr. Judd:** I do not like using the term "Islamic-based organizations." The reality is that the terrorist threat, including the terrorist threat that has been publicly associated with "Islamic terrorism" is a perversion of that religion. The motivations of people who may wrap themselves in that flag can be political, socio-economic or whatever. Many of the individuals associated with these organizations have nothing much to do with the Islamic religion.

être se rapporter à la sécurité nationale ou ayant un lien avec l'étude à long terme d'un phénomène international ou intérieur qui pourrait susciter un intérêt du point de vue de la sécurité.

Le conseiller à la sécurité nationale peut recevoir des documents du CEIM, de notre organisme et d'autres ministères et organismes gouvernementaux, et c'est son rôle de s'assurer que le premier ministre en est informé.

**Le sénateur Day :** Merci de ces informations.

Pouvez-vous me dire quelle est la différence entre les renseignements étrangers et les renseignements sur la sécurité nationale? J'essaie de définir ces deux concepts pour que nous puissions voir où nous allons.

**M. Judd :** C'est une question intéressante et légitime. Il y a des divergences d'opinions quant au sens de ces deux termes.

De mon point de vue, les renseignements sur la sécurité nationale ont trait aux renseignements qui touchent directement la sécurité nationale du pays.

Quant aux renseignements étrangers, il s'agit plutôt de renseignements sur les activités d'autres gouvernements ou individus dans le monde qui peuvent n'avoir aucun lien direct avec la sécurité nationale du Canada. Les renseignements étrangers peuvent porter sur les intentions d'un pays contre un autre, sans pour autant que cela ne touche la sécurité nationale du Canada.

**Le sénateur Day :** La vice-première ministre a laissé entendre que nous devrions en faire davantage dans ce domaine et qu'il devrait y avoir plus de fonds alloués pour recueillir des renseignements sur la sécurité nationale. Est-ce également votre interprétation?

**M. Judd :** Selon moi, on aimerait obtenir plus de renseignements sur la sécurité nationale à l'extérieur du pays. Ça n'éclaircit pas du tout le débat sémantique.

**Le sénateur Day :** Est-ce que ça pourrait comprendre la collecte de renseignements étrangers?

**M. Judd :** Oui.

**Le sénateur Day :** Je commence à voir les différences et les chevauchements.

Pendant votre exposé, vous avez semblé dire que les activités et organisations terroristes potentielles semblent toutes avoir un lien islamiste. Votre liste de surveillance contient-elle d'autres organisations internationales qui vous préoccupent mais qui ne sont pas liées à l'islam?

**M. Judd :** Je n'aime pas utiliser le terme « organisation islamiste ». En réalité, la menace terroriste, y compris celle associée publiquement au « terrorisme islamiste », est une perversion de la religion musulmane. Les motivations des gens qui portent ce flambeau peuvent être politiques, socioéconomiques ou autres. Bon nombre des personnes associées à ces organisations n'ont rien à voir avec l'islam.

That said, there are a number of other terrorist organizations around the world, many of which operate in Canada in some fashion or another, that have nothing whatsoever to do with Islam or the Middle East. They represent or are associated with different geographic regions, causes, ideologies, political motivations and so on. The world is probably more complicated than some people would like to think it is.

**Senator Day:** It is unfortunate that virtually all of the terrorist groups or potential groups who have a potential for terrorist activity seem to have a Muslim or an Islamic name attached and therefore we create a false impression. White and Black supremacy groups are never talked about. Irish and Tamil Tigers are never talked about. There are a number of other potential problems in Canada, that I assume are part of your watch list and that you are keeping an eye on from the national security point of view in addition to that one particular religious group.

**Mr. Judd:** The reality is that, as a consequence of 9/11, and some of the other terrorist activities that have taken place, there tends to be more of a focus at present on individuals and groups who have been associated in some fashion or another with al Qaeda, which, over the last five years, has developed into the world's most notorious terrorist organization.

My own sense is that many of these individuals and groups who would say that they are associated with or are a part of al Qaeda have really nothing to do with Islam or not even necessarily the Middle East or North Africa for that matter.

Many people seem to be rallying to the particular flag — almost a flag convenience, if you will — where the associations are very difficult to determine with any degree of precision. They communicate and sometimes act in accordance with direction from them but, again, many of the more ostensible characteristics are somewhat dubious.

**The Chairman:** We will adjourn for lunch and return at 12:30.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, March 7, 2005

The Special Senate Committee on Anti-terrorism Act met this day at 12:30 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

**Senator Joyce Fairbairn (Chairman)** in the chair.

[English]

**The Chairman:** I wish to call to order this meeting of the special committee studying the Anti-terrorism Act. We have with us, continuing from our morning meeting, the Director of the Canadian Security Intelligence Service, Jim Judd, and Deputy Director of Operations, Dale Neufeld.

Please proceed with your questions, Senator Kinsella.

Cela dit, d'autres organisations terroristes, dont beaucoup orchestrent d'une façon ou d'une autre leurs opérations depuis le Canada, n'ont absolument rien à voir avec l'islam ou le Moyen-Orient. Elles représentent différentes régions, causes, idéologies, motivations politiques, et cetera ou y sont associées. Le monde est probablement plus complexe que beaucoup de gens aimeraient l'admettre.

**Le sénateur Day :** C'est malheureux que presque tous les groupes terroristes ou ceux qui sont soupçonnés de l'être semblent avoir une étiquette musulmane ou islamiste, ce qui crée une fausse impression. On ne parle jamais des groupes de suprématie blanche ou noire, ni des groupes terroristes irlandais ou des Tigres tamouls. Outre ce groupe religieux particulier, il y a d'autres menaces possibles au Canada qui doivent sûrement figurer sur votre liste de surveillance et que vous suivez de près pour protéger la sécurité nationale.

**M. Judd :** À vrai dire, en raison du 11 septembre et d'autres activités terroristes, on semble actuellement mettre davantage l'accent sur les individus et les groupes associés d'une façon ou d'une autre à al-Qaïda qui, au cours des cinq dernières années, est devenue l'organisation terroriste la plus connue au monde.

D'après moi, bon nombre de ces personnes et groupes qui se disent associés à al-Qaïda n'ont rien à voir avec l'islam, ni même avec le Moyen-Orient ou l'Afrique du nord.

Beaucoup de gens semblent se réclamer de cette mouvance, ce qui rend très difficile la tâche de déterminer avec certitude les associations. Ces gens communiquent et agissent parfois sous les directives de ces groupes, mais, une fois de plus, beaucoup des caractéristiques les plus apparentes sont quelque peu douteuses.

**La présidente :** Nous allons nous arrêter pour le repas du midi et reprendrons nos délibérations à 12 h 30.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 7 mars 2005

Le Comité spécial du Sénat sur la Loi antiterroriste s'est réuni aujourd'hui à 12 h 30 afin d'entreprendre un examen global des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste, (L.C. 2001, ch.41).

**Le sénateur Joyce Fairbairn (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Je déclare réouverte cette séance du comité spécial du Sénat qui examine la Loi antiterroriste. Nous avons avec nous, pour poursuivre notre réunion de ce matin, Jim Judd, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité, et Dale Neufeld, directeur adjoint des opérations.

Veuillez poser votre question, sénateur Kinsella.



**Senator Kinsella:** Mr. Judd, this committee is charged with the review of Bill C-36, which is now statute. From my perspective, there are three options available to Parliament. The first is to make no changes to the legislation, the second is to amend the legislation and the third is to repeal the legislation.

Which option would you recommend to this committee?

**Mr. Jim Judd, Director, Canadian Security Intelligence Service:** I would not urge you to vote for option three, repealing the legislation. Judging from the discussions this committee has had to date, there are obviously some issues around the legislation, including that some of the provisions of it have never been used, which raises the question of why you would want to keep them if you have not used them. My view on that is that at some time in the future you may want recourse to them.

I am not intimately familiar with the legislation as a whole. CSIS was only modestly affected by the legislation with the insertion of an additional two words into our mandate.

The other factor the committee might want to bear in mind is whether there are gaps that should be addressed. At this juncture, I have no suggestions to make to you, but that issue may come up in the course of your deliberations.

**Senator Kinsella:** I read with some interest the testimony you gave before the committee in the other place when it was reviewing Bill C-36. You indicated to members of that committee that upon your arrival at CSIS you asked yourself whether there should be amendments and said that you were awaiting feedback from CSIS on that. Have you received that information from your colleagues? If so, would you share it with this committee?

**Mr. Judd:** I have not, as yet. To be more specific, I have asked two questions of the organization. One is whether changes to the CSIS act should be contemplated; the second is whether there are issues around other pieces of legislation than ours that should or could be looked at.

I expect that in the next several months I will have a more considered view on both of those issues. If you wish, we would be happy to come back and discuss that.

**Senator Kinsella:** Thank you for that.

With regard to the matter of entities listed by the UN, I believe that before the House committee you indicated that a listing by the UN had the same effect as a listing under Canadian Criminal Code provisions. Would you explicate that for the benefit of members of this committee?

**Mr. Judd:** There are at least two UN listings of terrorist organizations — one is pursuant to a convention that preceded September 2001, and the other is part of what was referred to as the Afghanistan regulations, which was subsequently put forward. I believe that terrorist entities that are listed here in Canada all appear on the UN listings, and it was in that sense that I said there was no distinction between the two.

**Le sénateur Kinsella :** Monsieur Judd, notre comité est chargé de l'examen du projet de loi C-36, qui est maintenant un texte de loi en vigueur. À mon point de vue, il y a trois options qui s'offrent au Parlement. La première est de ne pas modifier la loi, la deuxième est de la modifier, et la troisième est de l'abroger.

Quelle option recommanderiez-vous au comité?

**M. Jim Judd, directeur, Service canadien du renseignement de sécurité :** Je vous invite instamment à ne pas vous prononcer en faveur de l'option trois, à savoir l'abrogation de la loi. Si j'en juge des discussions que le comité a eues jusqu'à présent, la loi soulève certaines questions, notamment le fait que certaines dispositions n'ont jamais été utilisées, ce qui nous amène à nous demander pourquoi on voudrait les conserver si l'on ne les a pas utilisées? Ma réponse est que, à l'avenir, on pourrait vouloir y avoir recours.

Je ne connais pas bien la loi dans son ensemble. La loi n'a eu que peu d'incidence sur le SCRS; il n'y a eu insertion dans le texte que d'un ou deux mots au sujet de nos attributions.

Il y a un autre facteur que le comité devrait éventuellement garder à l'esprit : y a-t-il des lacunes qu'il faudrait songer à combler? À ce stade, je n'ai aucune suggestion à vous faire, mais cette question pourrait surgir au cours de vos délibérations.

**Le sénateur Kinsella :** J'ai lu avec intérêt la déposition que vous avez faite devant le comité dans l'autre endroit lorsqu'il a examiné le projet de loi C-36. Vous avez signalé aux membres de ce comité que, quand vous êtes arrivé au SCRS, vous vous êtes demandé s'il devait y avoir des modifications de la loi et vous avez dit que vous attendiez la rétroaction du SCRS à ce sujet. Avez-vous reçu ces renseignements de vos collègues? Dans l'affirmative, voudriez-vous les partager avec le comité?

**M. Judd :** Je n'en ai pas reçu, pas encore. Pour être plus précis, j'ai posé deux questions à cet organisme. D'abord, devons-nous envisager des modifications à la Loi sur le SCRS? Ensuite, y a-t-il des questions entourant des lois autres que celle qui nous concerne sur lesquelles l'on pourrait ou devrait se pencher?

Je pense que, au cours des prochains mois, nous devrions être mieux informés sur ces deux questions. Si vous le désirez, nous serions heureux de revenir devant vous et d'en discuter.

**Le sénateur Kinsella :** Je vous en remercie.

En ce qui a trait à la question des entités figurant sur la liste des Nations Unies, je crois que, devant le comité de la Chambre, vous avez signalé que l'inscription à celle-ci avait le même effet que celle établie sous le régime du Code criminel du Canada. Pourriez-vous expliquer cela pour les membres de notre comité?

**M. Judd :** Il y a au moins deux listes d'organisations terroristes conservées par les Nations Unies — l'une conformément à une convention antérieure à septembre 2001, et l'autre dans le cadre de ce que l'on appelé le Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur l'Afghanistan, qui a été instauré ultérieurement. Je crois que les entités terroristes qui sont inscrites sur la liste canadienne le sont toutes sur les listes des Nations Unies, et c'est dans ce sens que j'ai dit qu'il n'y avait aucune différence entre les deux.

**Senator Kinsella:** Is it fair to say, then, that the listing operation provided for domestically is redundant to the process that we are party to internationally?

**Mr. Judd:** I stand to be corrected, but I believe the domestic listing is done as a consequence of the United Nations action, which is that part of the UN conventions that were adopted mandated that national governments have such lists. I think there may be instances in other western jurisdictions where there may be a discrepancy between what a national government lists and what the UN lists, but as far as Canada is concerned, ours are coincident.

**Senator Kinsella:** The listing pursuant to the UN convention draws my attention to other United Nations conventions and covenants, which are standard-setting in terms of human rights and civil liberties. For example, Canada, since 1976, has been party to the International Covenant on Civil and Political Rights. Indeed, we are also party to the optional protocol that allows for individual communications under that instrument.

The non-derogation clause of the International Covenant on Civil and Political Rights provides, in article 4, the following:

1. In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.
2. No derogation from articles 6, 7, 8...

For example, there is no derogation from the obligation not to engage in torture.

It seems to me that this international United Nations standard to which Canada is party would be more readily applicable to a United Nations list. When we examine Bill C-36, the standard of protection, I find it more difficult to see, even if the Charter came into play, because the non-derogation provision even in our constitutional Charter is not as strict as the international covenants.

That is more of a legal question, but if you wish to express a view on it, I would welcome hearing your view.

**Mr. Judd:** The only view I can express with any certainty is that you put me in waters higher than my head on that one. I am not a lawyer, and it has been a long time since I was in the diplomatic service, so I am a bit unsuited to respond adequately to that question.

**Le sénateur Kinsella :** Est-il donc juste de dire que la tenue d'une liste au Canada est redondante au regard de celle qui relève du processus international auquel nous sommes partie?

**M. Judd :** Sauf erreur, je crois que la liste canadienne est tenue en conséquence des mesures prises les Nations Unies : la partie des conventions des Nations Unies qui ont été adoptées obligeait les gouvernements nationaux de tenir des listes de ce genre. Je pense qu'il y a peut-être des exemples d'autres administrations dans le monde occidental où il y a d'éventuels décalages entre les listes tenues par les autorités nationales et celles des Nations Unies mais, en ce qui concerne le Canada, les nôtres correspondent.

**Le sénateur Kinsella :** Les listes tenues conformément de la Convention des Nations Unies attirent mon attention sur les autres conventions et pactes des Nations Unies, qui consacrent les normes reconnues en matière de droits de la personne et de libertés publiques. Par exemple, le Canada est partie depuis 1976 au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. D'ailleurs, nous sommes aussi partie au protocole facultatif de cet instrument qui autorise les communications aux personnes.

La disposition de non-dérogation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 4, prévoit que :

1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.
2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 [...]

Par exemple, il n'y a pas de dérogation à l'obligation de ne se pas se livrer à la torture.

Il me semble que cette norme internationale édictée par les Nations Unies, que le Canada s'est engagé à respecter, serait encore plus directement applicable aux listes tenues par les Nations Unies. Lorsque nous examinons le projet de loi C-36, la norme de protection, cela me semble moins évident, même si on faisait jouer la Charte, car la disposition de non-dérogation de celle-ci n'est pas aussi stricte que ce qui est prévu dans les pactes internationaux.

Il s'agit plutôt d'une question d'ordre juridique, mais vous désirez nous faire part de votre opinion à ce sujet, je serai heureux de l'entendre.

**M. Judd :** Ma seule certitude est que le point que vous venez de mentionner me dépasse complètement. Je ne suis pas juriste, et il y a longtemps que j'ai quitté le service diplomatique; je ne suis donc pas très bien placé pour répondre correctement à cette question.

**Senator Kinsella:** You can see that it does challenge us, as I am sure it challenges someone with your responsibilities, that there is not only a domestic expectation but also a universal expectation that we find always a proper balance between protecting the rights and freedoms of the citizens and the responsibility of the state to protect its citizens.

CSIS is an information-gathering agency and it shares that information with government. Do you share information with Immigration Canada?

**Mr. Judd:** Yes.

**Senator Kinsella:** My colleague Senator Lynch-Staunton raised the issue of the security certificates and the preventive detention under this legislation, and it does have some built-in protections. The detention that occurs under the Immigration Act does not seem to have the same level of protection from a civil liberties point of view as exists in Bill C-36. When you decide to share the information, whether with the Minister of Immigration or the Minister for Public Safety and Emergency Preparedness, do you go beyond the point of asking what they are going to do with that information?

The information that you give under Bill C-36 could be used in such a way that a person could lose his or her freedom, be detained, yet there are some protections built in. If you share it with the Minister of Immigration, the same level of protection is not there. Does it trouble you as to which minister you would give information to or does that come into play at all?

**Mr. Judd:** In the case of security certificates, the report that CSIS would put forward would be directed to separate ministers at the same time, the current Deputy Prime Minister, who is the Minister for Public Safety and Emergency Preparedness, and the Minister of Immigration. That is the process that was envisaged in that legislation, which as I understand it goes back to 1978, and it is the process that I understand to have been used in the two dozen odd cases that have been used since.

So far as I know, there has been no analogous effort made in respect of any provision of Bill C-36. So, yes, there is a distinction, and in the case of the security certificates, we have been operating on the basis of a piece of legislation that predates Bill C-36 by 13 years.

**Senator Kinsella:** Finally, Madam Chair, if we could turn our focus to the situation where we have in detention an individual who is to be sent back to his or her country of nationality, or an individual who may have dual citizenship, Canadian and that of another country, and there are proceedings under the Criminal Code. There was an amendment three years ago dealing with the issue of extradition, so that the Canadian minister would seek assurances from a jurisdiction that imposes the death penalty that that would not be sought before we would extradite a person whose extradition is sought from that jurisdiction. If the assurance was not forthcoming, we would probably not extradite that person.

**Le sénateur Kinsella :** Vous pouvez comprendre qu'un défi se pose pour nous, comme pour toute personne qui a vos responsabilités : on s'attend, non seulement au pays, mais surtout à l'étranger, que nous puissions concilier comme il se doit la protection des droits et libertés d'une part et, d'autre part, l'obligation de l'État de protéger ses citoyens.

Le SCRS est un organisme de cueillette de renseignements, qu'il partage avec le gouvernement. Les partagez-vous avec Immigration Canada?

**M. Judd :** Oui.

**Le sénateur Kinsella :** Mon collègue, le sénateur Lynch-Staunton, a soulevé la question des certificats de sécurité et de la détention préventive prévus par cette loi, qui est assortie de mécanismes de protection. La détention qui est ordonnée en vertu de la Loi sur l'immigration ne semble pas faire l'objet du même niveau de protection, au plan des libertés individuelles, que celui qui caractérise le projet de loi C-36. Quand vous décidez de partager des renseignements, que soit avec le ministre de l'Immigration ou la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, allez-vous jusqu'à leur demander ce qu'ils vont en faire?

Les renseignements que vous donnez en vertu du projet de loi C-36 pourraient être utilisés de telle manière que les personnes concernées pourraient être privées de leur liberté, être détenues; pourtant il y a certains mécanismes de protection. Si vous les partagez avec le ministre de l'Immigration, il n'y a pas le même niveau de protection. Êtes-vous troublé par le fait que c'est tel ou tel ministre qui reçoit les renseignements, ou est-ce un facteur qui entre jeu d'une manière ou d'une autre?

**M. Judd :** Dans le cas des certificats de sécurité, le rapport que le SCRS produit est transmis aux différents ministres simultanément, à l'actuelle vice-première ministre, qui est la ministre de la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, et au ministre de l'Immigration. Tel est le processus envisagé dans cette loi qui, sauf erreur, remonte à 1978 et, sauf erreur, c'est le processus auquel on a eu recours depuis dans quelques deux douzaines d'affaires.

Si je ne me trompe pas, aucun effort semblable n'a été fait pour quelque disposition que ce soit du projet de loi C-36. Donc, bien sûr, il y a une différence et, dans le cas des certificats de sécurité, nous avons agi sur la base d'un texte législatif qui est antérieur au projet de loi C-36 de 13 ans.

**Le sénateur Kinsella :** Enfin, madame la présidente, si nous pouvions porter maintenant notre attention sur l'hypothèse où nous avons en détention une personne qui doit être renvoyée vers son pays de nationalité, ou une personne qui a la double nationalité, la canadienne, et une autre, et une instance est en cours en vertu du Code criminel. Il y a eu une modification il y a trois ans qui avait trait à la question de l'extradition : le ministre canadien demandera aux autorités du ressort qui impose la peine de mort des assurances que le ministère public ne la réclamera avant d'y extraditer la personne qu'elles réclament. Sans cette assurance, il est probable que nous n'extraderons pas cette personne.



Does that come into play in the process of effectively extraditing someone to another country where there is reason to believe that they are going to be arrested when they get off the airplane? We have seen the evidence and the stories about human rights violations around torture. If the death penalty is to be sought and imposed, that seems to run contrary to Canadian domestic value, which is already enshrined in legislation. How do you process that kind of a situation vis-à-vis persons being turned over for being sent back to another country?

**Mr. Judd:** Any individual who is subject to a security certificate process under the Immigration and Refugee Protection Act cannot, by definition, be a Canadian citizen. Unless they are a stateless person, they are, by definition, a citizen of some other jurisdiction. There would be no circumstance in which a security certificate could be applied against someone holding dual citizenship.

The issue of extradition and the death penalty and its impact on security certificate cases has never come up that I am aware of, but I can have some further investigation done on that and return to you on that question.

On the legal question per se as to its applicability in any event, the extradition legislation is a bit outside of my domain, but I would be happy to seek counsel on that one as well and return to you.

**Senator Smith:** I wish to touch on the area that Senators Jaffer and Day referred to, where there was a focus on names that would appear to be from the Muslim community. I agree with your concept that you are reluctant to characterize it as such because some of these extreme actions in no way reflect the established and acknowledged leadership of those communities.

There were a couple of ultra-extremist groups in Britain that characterized themselves as mosques. The shoe bomber, who had an explosive device in his shoe that he was trying to ignite, came from one of these groups. There was a man who may have been born in Britain who was advocating and recruiting people to go to Iraq and engage in activities of a terrorist nature. The British government was taking steps to deal with this person. I am not aware of any activity of that sort in this country. Am I correct in assuming that?

**Mr. Judd:** I know of nothing personally.

**Mr. Dale Neufeld, Deputy Director of Operations, Canadian Security Intelligence Service:** There certainly are mosques in this country — again, I would not say they are representative of the Muslim faith. However, there are a couple that we believe have that role of facilitating fundraising and perhaps talent spotting individuals to go for training, as you have suggested.

**Senator Smith:** If there were a blatant incident, more or less the same as what happened in the British situation, what would you do?

Cela entre-t-il en jeu dans le processus concret d'extradition d'une personne vers un autre pays lorsqu'il y a des raisons de croire qu'elle sera arrêtée au moment où elle descendra de l'avion? Nous avons vu les preuves et les récits de violations des droits de la personne concernant la torture. Si on va réclamer la peine de mort et l'appliquer, cela semble contraire aux valeurs nationales canadiennes, qui sont déjà consacrées dans la loi. Que faire dans une situation où des personnes doivent être extradées afin d'être remises à un autre pays?

**M. Judd :** Par définition, les personnes visées le processus de certificat de sécurité en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés ne peuvent avoir la citoyenneté canadienne. À moins d'être apatride, par définition, ils sont citoyens d'un autre État. En aucun cas un certificat de sécurité ne pourrait viser une personne ayant une double citoyenneté.

La question de l'extradition et de la peine de mort et de son incidence sur les affaires de certificat de sécurité ne s'est jamais posée, à ma connaissance, mais je peux faire une enquête plus poussée et vous revenir sur cette question.

En ce qui a trait à la question de droit elle-même et à l'application de l'extradition, elle est quelque peu en-dehors de mon ressort, mais je serais heureux de consulter un avocat à ce sujet et d'en discuter ultérieurement avec vous.

**Le sénateur Smith :** Je voudrais aborder le sujet que les sénateurs Jaffer et Day ont mentionné, quand on a mis l'accent sur les noms qui semblent connoter l'appartenance à la communauté musulmane. Je conviens que vous êtes réticent à adopter une telle qualification, car certains de ces agissements extrêmes ne reflètent en aucune manière les dirigeants établis et reconnus de ces communautés.

Il y a eu une poignée de groupes ultra-extrémistes en Grande-Bretagne qui se sont présentés comme des mosquées. L'homme à la chaussure explosive, qui avait un dispositif d'explosion dans sa chaussure qu'il a tenté de déclencher, provenait d'un de ces groupes. Il y a eu un homme qui était peut-être né en Grande-Bretagne qui prônait la participation à la guerre en Irak et qui recrutait des volontaires pour y aller et se livrer à des activités de nature terroriste. Le gouvernement britannique prenait des mesures concernant cette personne. Je ne suis au courant d'aucune activité de ce genre dans notre pays. Mes suppositions sont-elles correctes?

**M. Judd :** Personnellement, je ne suis au courant de rien.

**M. Dale Neufeld, directeur adjoint des opérations, Service canadien du renseignement de sécurité :** Il y a certainement des mosquées dans notre pays — là encore, je ne dirais pas qu'elles sont typiques de la communauté religieuse musulmane. Cependant, il y en a une poignée qui, selon nous, facilitent les cueillettes de fonds et peut-être font du dépistage de recrues éventuelles, comme vous l'avez mentionné.

**Le sénateur Smith :** Si un incident retentissant devait se produire, plus ou moins semblable à ce qui s'est produit en Grande-Bretagne, que feriez-vous?

**Mr. Neufeld:** We would collect the intelligence and pass it off to whatever enforcement agency we thought might be best placed to act on it, if appropriate. We might go to the RCMP and they might make a test against Bill C-36 legislation to see if charges would be laid.

**Senator Smith:** There is the controversy around raising money and getting tax receipts. Minister McLellan was asked by Senator Lynch-Staunton, I think, about the Tamil Tiger group in Sri Lanka, where over 60,000 people have lost their lives in the last 15 years. Minister McLellan's response on several occasions was, "I hear what you are saying." She was not arguing. What are your views on whether those groups should or should not be on that list? I know that is a delicate issue.

**Mr. Judd:** That issue is currently under consideration within the service. There has been some debate around the LTTE and whether or not it should be listed. The Minister of Foreign Affairs has made the point that, from a broader vantage point of the peace process in Sri Lanka, it would be best that it not be listed. So far as I know, we have not yet gone forward with advice to the government on that one.

**Senator Smith:** Last week, I was in Ireland with a delegation of two senators and five MPs, including people whose last names were O'Brien and Kenny. We spent time in both Belfast and Dublin, and met with the leadership of all the main parties. There has been much publicity recently with regard to the bank robbery over there. No one seemed to be in any doubt as to the fact that the IRA had done it, including the police on both sides. Members of our committee were raising the issue of the Sinn Féin fundraiser in Calgary in March. The main speaker was going to be one of the leaders who has a criminal record, thereby requiring a minister's permit.

There is a controversy over there, which is actually quite healthy. The three sisters of a man who was murdered in Belfast have been speaking out. There seems to be a huge appetite in a way that I have never seen before to get this violence behind them. If there were someone with IRA ties who would require a permit to come to this country, it was the consensus of our group that we should recommend very strongly to the government not to issue such permits, as long as those organizations are continuing with this type of activity. Do you have any thoughts on an issue of that nature?

**Mr. Judd:** As are most people who follow the news media, I am aware of the situation in Ireland, particularly in light of the death of that individual and the bank hold up. Among the issues that come into play there are the intermingling of a political entity such as Sinn Féin with paramilitary entities, how you draw the dividing line between the two, and whether or not membership or association in either of those should be a factor related to entry into Canada, superimposed over quite an onerous effort by all sides on the peace process.

**M. Neufeld :** Nous recueillerions les renseignements et, si les circonstances le justifiaient, les transmettrions à l'organisme policier le plus indiqué, selon nous. Nous pourrions nous adresser à la GRC, et ils pourraient juger les faits au regard du projet de loi C-36 pour voir s'il serait possible de porter des accusations.

**Le sénateur Smith :** Il y a une controverse au sujet des cueillettes de fonds et l'obtention de reçus d'impôts. Je crois que c'est le sénateur Lynch-Staunton qui a soulevé devant la ministre McLellan la question des tigres tamouls au Sri Lanka, où plus de 60 000 personnes ont perdu leur vie au cours des 15 dernières années. À plusieurs reprises, la ministre McLellan a eu cette réponse : « vos préoccupations sont tout à fait légitimes ». Elle n'a rien contesté. Quel est votre point de vue sur la question de savoir si ces groupes doivent être inscrits sur cette liste, ou non? Je sais que cette question est délicate.

**M. Judd :** À l'heure actuelle, on étudie cette question au sein du service. Il y a eu certains débats concernant les tigres tamouls et s'ils devaient être inscrits sur la liste, ou non. Le ministre des Affaires étrangères a soutenu que, sous l'angle plus général du processus de paix au Sri Lanka, il serait préférable de ne pas le faire. À ma connaissance, nous n'avons pas communiqué d'opinion au gouvernement sur cette question.

**Le sénateur Smith :** La semaine dernière, j'étais en Irlande avec une délégation de deux sénateurs et cinq députés, notamment des gens dont le nom de famille était O'Brien et Kenny. Nous avons passé un certain temps à Belfast et à Dublin, et rencontré les dirigeants de tous les principaux partis. Récemment, on a beaucoup parlé d'un vol de banque qui a eu lieu là-bas. Nul ne semblait douter que c'est l'IRA qui en était l'auteur, notamment les forces de l'ordre des deux côtés de la frontière. Les membres de notre comité ont soulevé la question de la collecte de fonds effectuée par un représentant du Sinn Féin à Calgary en mars. Le conférencier devait être un des dirigeants qui avaient un casier judiciaire; il devait donc obtenir un permis du ministre.

Il y a des débats là-bas, ce qui est très sain en fait. Les trois sœurs d'un homme qui a été assassiné à Belfast se sont exprimées publiquement. Il semble y avoir une volonté généralisée, jamais vue auparavant, de mettre fin à toute cette violence. Si une personne liée à l'IRA demandait un permis pour venir dans notre pays, le consensus dans notre groupe était que nous devions recommander très fermement au gouvernement de ne pas accorder des permis de ce genre, tant que ces organisations poursuivent ce genre d'activités. Avez-vous quelque chose à dire sur une question de ce genre?

**M. Judd :** Comme la plupart des gens qui suivent l'actualité, je suis au courant de la situation en Irlande, particulièrement en ce qui concerne la mort de cette personne et de ce vol de banque. Parmi les questions qui entrent en jeu, il y a les liens entretenus entre une entité politique comme le Sinn Féin avec les entités paramilitaires, la manière dont on les démarque, et celle de savoir si le fait d'en être membre ou d'y être lié devrait être un facteur à prendre en compte lorsque l'on veut se rendre au Canada; à tout cela il faut ajouter les gros efforts accomplis par tous les côtés dans le cadre du processus de paix.

Those cases have to be dealt with on a case-by-case basis. I was not personally aware of the event that you are referring to that is coming up in Canada.

**Senator Smith:** The event in Calgary was cancelled a few days ago because of the heat they were getting. Our committee was going to take a united stand on the matter, that anybody who wants to preach those things can stay at home.

**Mr. Judd:** That would be a healthy attitude to take.

**Senator Joyal:** Mr. Judd, *The New York Times* this weekend had a lengthy article by two journalists confirming the secret program administered by the CIA, a program aimed at transferring suspected terrorists to foreign countries for interrogation without seeking approval on a case-by-case basis but rather on the broad authority that was given to the CIA following September 11. That program is called the rendition program. Have you participated in the implementation of that program with the CIA?

**Mr. Judd:** No.

**Senator Joyal:** Neither directly nor indirectly?

**Mr. Judd:** Neither.

**Senator Joyal:** The CIA never requested of you information on any of the suspected persons that the CIA might want to send to a foreign country for interrogation?

**Mr. Judd:** Not to my knowledge, no.

**Senator Joyal:** Even in the case of Mr. Arar?

**Mr. Judd:** As you know, there is a public inquiry ongoing about the circumstances of Mr. Arar's experience and what the government might consider doing more broadly to address the kinds of issues that were dealt with there. Leaving aside the fact for the moment that the whole subject matter is before a public inquiry, I do know that there was no information passed from CSIS about Mr. Arar to any American authority until after he had been returned to Syria.

**Senator Joyal:** In your opinion, what would be the closest authority that you might exercise that would put you in a parallel position to the CIA authorities with the transfer of a person to a third country for interrogation?

**Mr. Judd:** I do not know that I could imagine that kind of circumstance. It may be that individuals are extradited from Canada because of legal proceedings elsewhere, or alternatively, that individuals are returned to their country of origin because of the security certificate program. However, both of those scenarios are overlain with both ministerial and judicial control review and oversight.

**Senator Joyal:** Extradition, as was raised earlier by my colleague Senator Kinsella, is a public procedure. It is a procedure through which a court could be seized of appeal and,

Il faut agir au cas par cas. Je n'étais pas au courant de l'événement que vous avez mentionné au sujet d'une manifestation prochaine au Canada.

**Le sénateur Smith :** Cette manifestation à Calgary a été annulée il y a quelques jours en raison de toutes les réactions hostiles. Notre comité allait adopter une attitude unifiée sur cette question : toutes les personnes qui veulent prêcher ces choses peuvent rester chez elles.

**M. Judd :** Ça serait la bonne attitude.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Judd, le week-end dernier, le *New York Times* a publié un long article de deux journalistes confirmant le programme secret administré par la CIA, un programme de transfert de personnes soupçonnées de terrorisme vers des pays étrangers pour interrogatoire sans qu'elle demande une autorisation au cas par cas; elle se fonde sur le pouvoir étendu qui lui a été accordé à la suite du 11 septembre. Ce programme est appelé programme de remise. Avez-vous participé à la mise en oeuvre de ce programme en collaboration avec la CIA?

**M. Judd :** Non.

**Le sénateur Joyal :** Ni directement ni indirectement?

**M. Judd :** Jamais.

**Le sénateur Joyal :** La CIA ne vous a jamais demandé des renseignements sur l'un quelconque des suspects que la CIA pourrait vouloir envoyer vers un pays étranger pour interrogatoire?

**M. Judd :** Pas à ma connaissance, non.

**Le sénateur Joyal :** Même pas dans le cas de M. Arar?

**M. Judd :** Comme vous le savez, il y a une enquête publique en cours au sujet des événements vécus par M. Arar et sur les mesures de plus grande envergure que le gouvernement pourrait envisager de prendre relativement au genre de questions qui ont été traitées en l'occurrence. Pour l'instant, si on fait abstraction du fait que toute l'affaire fait l'objet d'une enquête publique, je sais qu'aucun renseignement n'avait été transmis par le SCRS au sujet de M. Arar à quelque organisme américain que ce soit avant sa remise à la Syrie.

**Le sénateur Joyal :** À votre avis, dans quel cas prendriez-vous des mesures très semblables à la remise pratiquée par la CIA, la remise d'une personne à un État tiers pour interrogatoire?

**M. Judd :** Je ne pense pas pouvoir concevoir une situation de ce genre. Les personnes peuvent être extradées du Canada vers un autre pays, ou sinon, les personnes sont renvoyées vers leur pays d'origine en vertu du programme de certificat de sécurité. Cependant, dans ces deux cas de figure, les autorités ministérielles et judiciaires exercent leur contrôle et leur surveillance.

**Le sénateur Joyal :** Comme l'a mentionné mon collègue, le sénateur Kinsella, l'extradition est une procédure publique. C'est une procédure selon laquelle il est possible de saisir une cour



of course, consideration of proper documentations and proof and decisions. An extradition case is a public case.

The United States program I referred to, the rendition program, is rather a secret program. It is not a program that is publicized in the way of recognizing an individual's right to go to a court and to be informed of the charges or the doubts, because at this point in time we are talking only about doubts. We are not talking about charges. That is the major difference with an extradition. An extradition is based on a charge. One of the objectives of the court is to look into the charge if a similar charge exists in our country and then proceed with the decision. The rendition program is totally different. There is no charge. It is merely acting on doubts. In that case, in my opinion, you need a higher level of conviction that you are acting properly because there is no other way to test the rule of law of a country.

The concern I and some senators around this table have with the security certificate program is to ensure that that higher level of scrutiny exists so that we prevent abuse, especially in terms of people who are being deported to third countries, be it Egypt, Syria, Saudi Arabia, Jordan or Pakistan, to mention the ones that were referred to in the article in *The New York Times*, which have a particular record in terms of human rights respect at the United Nations — I am not trying to qualifying them without resorting to what the United Nations Human Rights committee considers of their stand internationally. We have an additional responsibility to ensure that, when the certificate is granted, there is also the assurance that those countries should give to the Canadian authorities that they be treated “humanely.”

In your experience, or in the experience of CSIS, what can you suggest to us in terms of additional procedures that we should follow to live up to the standards of human rights respect that Canada has always implemented?

**Mr. Judd:** In the case of the security certificate process, looking at it over time, since the provision came into effect 17 years ago, 27 certificates have been sought and three were rejected by the court. It is a relatively little-used provision, if you average it over time.

First, the level of detailed work that goes into the preparation of the case for a certificate is extraordinary. In fact, one of my predecessors made the case before another Senate committee around how much time and effort and resources are required to put one together that is considered to be defensible. Even before a security certificate application would leave CSIS, it would be reviewed by Justice Department counsel in CSIS. It would then be reviewed by two ministers and legal counsel and others associated with them, and then it is reviewed by a Federal Court judge. There are checks and balances throughout the system from a legal perspective, starting from the time that such a case is actually being put together in CSIS.

d'appel; les décisions doivent s'appuyer sur les preuves et les documents pertinents. Une affaire d'extradition est une cause publique.

Le programme des États-Unis que j'ai mentionné, le programme de remise, est un programme plutôt secret. Ce n'est pas un programme qui est rendu public, qui reconnaît le droit des personnes de s'adresser au tribunal et d'être informées des accusations et des doutes qui pèsent contre elles car, à ce stade, il ne s'agit que de doutes. Il ne s'agit pas d'accusations. C'est la grande différence avec l'extradition. L'extradition est fondée sur des accusations. Le tribunal doit se pencher sur l'accusation, vérifier si un chef d'accusation semblable existe dans notre pays, et ensuite statuer. Le programme de remise est totalement différent. Aucune accusation n'a été portée. On agit sur de simples doutes. À mon avis, dans un cas de ce genre, il faut avoir une conviction d'autant plus forte que l'on agit comme il se doit car il n'y aucune possibilité de vérifier que le pays concerné respecte la primauté du droit.

Moi et certains autres sénateurs réunis autour de cette table veulent être certains que, en ce qui concerne le programme de certificat de sécurité, il y ait la surveillance la plus stricte afin de prévenir les abus, surtout lorsque des personnes sont expulsées vers des pays tiers, que ce soit l'Égypte, la Syrie, l'Arabie saoudite, la Jordanie ou le Pakistan, pour citer les pays qui ont été mentionnés dans l'article du *New York Times*, et qui ont des antécédents très particuliers en ce qui concerne le respect des droits de la personne, selon les Nations Unies... Je n'essaie pas de les juger sans avoir égard à l'évaluation que leur a donnée au plan international le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Nous avons la responsabilité supplémentaire de faire en sorte que, lorsque le certificat est accordé, les pays concernés donnent aux autorités canadiennes l'assurance qu'elles seront traitées « avec humanité ».

En vous fondant sur votre expérience, ou de celle du SCRS, pourriez-vous proposer des procédures supplémentaires que nous devrions suivre pour maintenir le respect des droits de la personne qui est traditionnel au Canada?

**M. Judd :** En ce qui concerne le processus de certificat de sécurité, si on voit les choses avec du recul, depuis que la loi est entrée en vigueur il y a 17 ans, il a été demandé 27 certificats et trois ont été rejetés par le tribunal. En moyenne, c'est un texte qui a été relativement peu utilisé.

Premièrement, la quantité de travail poussé que réclame la préparation d'un dossier de demande de certificat est incroyable. En fait, un de mes prédécesseurs a expliqué devant un autre comité sénatorial le temps, les efforts et les ressources qui sont nécessaires pour constituer un dossier considéré comme défendable. Avant même qu'une demande de certificat de sécurité quitte le SCRS, elle est examinée par un avocat du ministère de la Justice au SCRS. Elle est ensuite examinée par deux ministres et des avocats et d'autres personnes qui sont en rapport avec eux, et elle est ensuite examinée par un juge de la Cour fédérale. Il y a des mécanismes de contrôle dans tout le système au plan juridique, dès le début de la constitution du dossier par le SCRS.

Second, there is provision subsequently for the case to be reviewed and challenged by the person against whom the certificate applies or his or her counsel. Third, there is also provision for judicial review, again by a Federal Court judge, before any decision is taken with respect to whether the individual could be repatriated to his or her country of origin. Hence, there are checks throughout the system.

All that said and done, I do realize that the problem that you and your colleagues have been struggling with, and many others, is what to do in the circumstance where you have detained someone under the guise of a case that is considered to be well founded and yet the government, for other reasons, feels incapable of or unwilling to remove the person to the country of his origin.

I do not have a silver bullet answer as to how you address that conundrum. It is an issue that, as I said earlier, a number of Western countries are facing. It is an issue I will be discussing with some of my foreign counterparts over the coming weeks.

All that said and done, I would say I recognize the issue, but I do not have a world-class answer for you as to how to square the circle on that one.

**Senator Joyal:** Following those discussions with your colleagues and others, could you come back to us with some options so this committee could consider the various avenues that could be contemplated in dealing with this issue?

**Mr. Judd:** I would be pleased to do that, senator. Like you and other members of the committee, I would imagine, I have been following in the public press the debate in the United Kingdom in the wake of the law lord's decision, as I have. I gather that the government's substitute measures do not seem to have won a lot of favour, either. That is an issue I will be discussing with a number of British government officials later this month. On the basis of that and some other conversations I hope to have over March and April, I would be happy to come back.

**Senator Joyal:** In previous committee meetings, some of us have expressed a concern about the length of time that a person might be detained without being brought to a court for the proper evaluation of the proof that you have yourself described.

Would you agree that it would be better to have a shortened period rather than an open-ended period whereby you would have to go to the court and explain to the court why you might not be ready yet to proceed with the case and seek authorization from the court to continue the detention of the person?

**Mr. Judd:** As I understand it, the original intention of this provision of the act was predicated to some extent on their being expeditious action taken in respect of individual cases. I gather that expeditious action has been precluded in some of them for some combination of two reasons. One relates to issues around the assurances of the individual safety, were he or she to be repatriated to their country of origin. The other relates to actions taken by the individual's counsel — or counsel, plural, in a

Deuxièmement, il y a une disposition qui prévoit que, ultérieurement, la demande peut être examinée et contestée par la personne visée par le certificat, ou par son avocat. Troisièmement, il y a une disposition qui prévoit le contrôle judiciaire, là encore par un juge de la Cour fédérale, de toute décision de rapatriement de l'intéressé vers son pays d'origine. Tout le système est assorti de mesures de contrôle.

Cela dit, je comprends fort bien le problème avec lequel vous et vos collègues êtes aux prises, et bien d'autres : que faire lorsque vous détenez quelqu'un pour des motifs considérés solides, et lorsque le gouvernement, pour d'autres raisons, ne se sent pas capable ou disposé de renvoyer l'intéressé vers son pays d'origine?

Je n'ai pas de solution miracle à ce problème. Comme je l'ai dit plus tôt, c'est un problème auquel font face un certain nombre de pays occidentaux. C'est une question dont je m'entretiendrai avec quelques-uns de mes homologues étrangers au cours des prochaines semaines.

Cela dit, je reconnais l'existence du problème, mais je n'ai pas la réponse providentielle pour un problème qui est semblable à la quadrature du cercle.

**Le sénateur Joyal :** À la suite de ces discussions avec vos collègues, et avec d'autres personnes, pourriez-vous revenir ultérieurement devant notre comité, et présenter quelques options de sorte qu'il pourra étudier les différentes possibilités d'action relativement à cette question?

**M. Judd :** Je serai heureux de le faire, sénateur. Comme vous et, j'imagine, d'autres membres du comité, j'ai suivi dans la presse les débats au Royaume-Uni qui ont suivi la décision rendue par la Chambre des Lords. Je crois comprendre que les nouvelles mesures adoptées par le gouvernement ne semblent pas avoir suscité l'enthousiasme non plus. C'est une question dont je discuterai avec un certain nombre de fonctionnaires britanniques plus tard ce mois-ci. À la suite de celles-ci, et d'autres que j'espère avoir en mars et en avril, je serai heureux de revenir devant vous.

**Le sénateur Joyal :** Au cours de précédentes réunions du comité, certains d'entre nous ont dit craindre que des personnes pourraient être détenues pendant longtemps sans pouvoir saisir le tribunal et lui demander d'évaluer les preuves que vous avez vous-même explicitées.

En ce qui concerne l'obligation du gouvernement de s'adresser au tribunal et de lui expliquer pourquoi il n'est pas prêt à aller de l'avant et de demander l'autorisation de maintenir en détention l'intéressé, convendez-vous qu'il serait préférable d'avoir des délais plus courts plutôt que des délais indéterminés?

**M. Judd :** Selon moi, à l'origine, l'idée sous-jacente à cette disposition de la loi était qu'il fallait traiter les différents dossiers avec célérité. Je crois comprendre que la célérité en avait pâti dans certains cas pour deux raisons conjuguées. L'une se rapporte aux questions des assurances relatives à la sécurité des intéressés s'ils devaient être rapatriés vers leur pays d'origine. L'autre se rapporte aux mesures prises par les avocats des intéressés qui ont prolongé le processus bien au-delà de ce qui avait été prévu au

number of cases — that have been such to lengthen the process beyond what was originally conceived of. Earlier on, the process was much more expedited, but that may have been in cases where there were no questions or concerns about the issue of assurances for the individual once returned to his or her country of origin.

In summary, I would say that the application has not been in some instances consistent with what had been hoped for when the legislation was drafted.

**Senator Joyal:** In other words, that could be an aspect whereby we should consider adding to the legislation proper mechanisms so that that situation that has not been contemplated earlier on when the act was drafted be properly reflected into the legislation. That might be one sector, to take the question that Senator Kinsella asked earlier on, which aspect of the act might be reviewed in order to better reflect the due process system of Canada, that could be questioned into that.

**Mr. Judd:** As I understand it, your committee has been asked to review Bill C-36; the legislation governing security certificates is a quite different piece of legislation that predates it. All that said, I think the issue is a live one.

**Senator Joyal:** I do not think we can disassociate in anyone's reasonableness the fact that it is the immigration law that is used in all those cases.

**Mr. Judd:** I would always hesitate to question the reasonableness of senators, senator.

**Senator Jaffer:** I have a number of short questions. Bill C-36 does not give CSIS any more powers, from what I understand, except what you acknowledged this morning. The definition of terrorist activity is where I believe you got some powers. With respect to the reference of religious, ideological, or political motivation, if it is removed from the definition of terrorist activity, would that help or hinder your work?

**Mr. Judd:** I am relying on history, but I understand that the addition of the words to the CSIS Act were intended to make it consistent with other changes that were brought into the Criminal Code.

It is an interesting question as to whether we are in better or worse shape as a consequence of those changes and whether they have had any material impact. I do not know that it is possible to give you a reasonable answer to the question of a hypothetical.

**Senator Jaffer:** I understand from what you said earlier that you will come back. I would ask you to reflect on this, and maybe the next time you are here I will ask you.

When your predecessor was here, I asked him about racial profiling. He replied, "We do some profiling, but it is not racial profiling." When the minister was here, she said, "We do not do racial profiling; we do risk management."

départ. Auparavant, le processus était beaucoup plus rapide, mais il est possible qu'il se soit agi d'affaires ne soulevant pas de questions ou de préoccupations au sujet des assurances concernant la sécurité des intéressés s'ils étaient retournés vers leur pays d'origine.

Pour résumer, je dirais que, dans certains cas, l'application de la loi n'a pas été conforme aux attentes du législateur.

**Le sénateur Joyal :** En d'autres termes, voilà un aspect pour lequel nous devrions envisager ajouter à la loi les mécanismes indiqués afin que la loi prenne bien en compte les cas qui n'avaient pas été prévus à l'origine. Voilà, pour reprendre la question posée plus tôt par le sénateur Kinsella, un aspect de la loi qui pourrait peut-être être revu afin de mieux prendre en compte la notion canadienne d'application régulière de la loi.

**M. Judd :** Si je comprends bien, il a été demandé à votre comité d'examiner le projet de loi C-36; la loi encadrant les certificats de sécurité est très différente de celle qui l'a précédée. Tout cela dit, je pense que la question est toujours d'actualité.

**Le sénateur Joyal :** Je pense qu'aucune personne raisonnable ne ferait abstraction du fait que, dans toutes ces causes, c'est la Loi sur l'immigration à laquelle on a recours.

**M. Judd :** J'y penserais toujours à deux fois avant d'insinuer que les sénateurs sont déraisonnables, sénateur.

**Le sénateur Jaffer :** Je voudrais poser quelques brèves questions. Je crois comprendre que le projet de loi C-36 ne donne pas au SCRS plus de pouvoirs, sauf en ce qui concerne ce que vous avez reconnu ce matin. C'est avec la définition de la notion d'« activité terroriste » que, à mon sens, vous avez obtenu plus de pouvoirs. En ce qui concerne la mention des motivations religieuses, idéologiques, ou politiques, si celles-ci étaient retirées de la définition des activités terroristes, cela favoriserait-il ou nuirait-il à votre travail?

**M. Judd :** Si je me fie aux travaux préparatoires, en ajoutant quelques termes à la Loi sur le SCRS, l'intention du législateur était de rendre ce texte conforme aux autres modifications que l'on apporterait au Code criminel.

La question de savoir si ces modifications ont amélioré ou empiré notre situation ou si elles ont eu une quelconque incidence concrète est intéressante. Je ne sais pas s'il est possible de vous donner une réponse raisonnable à une question hypothétique.

**Le sénateur Jaffer :** D'après ce que vous avez dit auparavant, vous reviendrez devant notre comité. Je vous demanderais de réfléchir à ce sujet, et peut-être vous poserais-je la question la prochaine fois que vous serez ici.

Quand votre prédécesseur était ici, je lui ai posé des questions au sujet de profilage racial. Il a répondu : « nous faisons du profilage dans une certaine mesure, mais il ne s'agit pas de profilage racial ». Lorsque la ministre était ici, elle a dit : « Nous ne faisons pas de profilage racial; nous faisons de la gestion de risque ».



Can you explain what risk management means?

**Mr. Judd:** Risk management, as I understand it, is essentially composed of several parts. One is that no matter what business you are in, whether you are running a Mac's Milk or a large corporation or a government department, you undertake an environmental survey of what your activities are and what the risks are that you might face in carrying out those activities. Then you start thinking about how to mitigate those risks, pre-emptively, or what you would do in the event that one or more of them came to fruition. That is what I understand risk management to be in broad-brush terms.

On the issue of racial or religious profiling, we do not do that. I think perhaps what the minister was referring to in terms of risk management was the consideration of a variety of criteria that had been found to be common characteristics or traits of people associated with particular kinds of activities.

**Senator Jaffer:** When a name is purged from a CSIS list, what do you do to ensure — because you may have shared that name with other groups? Even if an individual's name is on the list only temporarily, it impacts his or her ability to travel or do business internationally. Just as recently as last week, I understand that a name similar to our defence minister's was on the list. He was able to show that his name was not the same as the name on the list, but it may not be so easy for another person.

**Mr. Judd:** As far as our own activities are concerned with respect to lists, the only names we provide are to Citizenship and Immigration, and they are individuals who are foreign nationals, not Canadian citizens. We tend to be fairly careful about putting out names of any kind. We are often asked about individuals and often say they are people of no interest to us, meaning they may be wonderful people or whatever but they are not the subject of our interest.

**Senator Jaffer:** Do I understand from your answer that we do not share a list with our neighbours to the south?

**Mr. Judd:** There may be information made available to other jurisdictions where there is a shared interest — for example, if an individual is travelling or known to be associated with a particular group or movement. However, we tend to be very careful about sharing personal information.

As I said this morning, any information sharing we do with a foreign government is governed by section 17 of our act, which means that at least two ministers must approve our having a relationship with a foreign organization. Second, any of the information that is either received or given in any given year is open to review and is reviewed by the Security Intelligence Review Committee to ensure that it is being done appropriately.

Pouvez-vous nous expliquer ce que veut dire la gestion de risque?

**M. Judd :** Selon moi, la gestion de risque comporte essentiellement plusieurs volets. D'abord, quelque soit la nature de vos activités, que vous gériez un bistro, une grande entreprise, ou un ministère, vous devez étudier l'environnement dans lequel elles se déroulent et des risques auxquels elles vous exposent. Vous commencez ensuite à réfléchir sur la manière de réduire ces risques, de manière préventive, ou à ce que vous feriez si l'un d'eux devait se concrétiser. Voilà ce que j'entends par gestion de risque en termes très généraux.

En ce qui concerne la question de profilage racial ou religieux, nous n'en faisons pas. Je pense que peut-être la ministre, en parlant de gestion des risques, avait en tête la prise en compte d'un certain nombre de critères dont on s'était compte qu'ils constituaient des caractéristiques ou des traits communs aux gens associés à des genres particuliers d'activités.

**Le sénateur Jaffer :** Lorsqu'un nom est retiré d'une liste du SCRS, que faites-vous pour faire en sorte... parce que vous avez peut-être partagé ce nom avec d'autres groupes? Même si le nom d'une personne ne figure sur la liste que temporairement, cela peut avoir des répercussions sur ses possibilités de déplacement ou de faire des affaires à l'étranger. Je crois savoir que, il y a à peine une semaine, un nom semblable à celui de notre ministre de la Défense était sur la liste. Il a pu montrer que son nom était différent de celui de la liste, mais cela ne sera peut-être pas aussi facile pour d'autres personnes.

**M. Judd :** En ce qui concerne nos propres activités relatives à ces listes, il n'y a qu'à Citoyenneté et Immigration que nous fournissons des noms, et il s'agit de personnes qui sont des ressortissants étrangers, pas des citoyens canadiens. Nous avons tendance à être assez prudents avant de communiquer quelque nom que ce soit. On nous pose souvent des questions au sujet de certaines personnes et nous disons souvent qu'elles ne présentent aucun intérêt pour nous, ce qui veut dire qu'elles sont peut-être des personnes merveilleuses, que sais-je, mais que nous n'avons aucun intérêt à leur égard.

**Le sénateur Jaffer :** Si j'ai bien compris votre réponse, nous ne partageons aucune liste avec nos voisins du sud?

**M. Judd :** Il peut y avoir des renseignements qui sont mis à la disposition d'autres administrations lorsqu'il existe un intérêt commun — par exemple, si une personne voyage ou si on sait qu'elle est liée avec un groupe ou mouvement en particulier. Cependant, nous avons tendance à être très prudent en matière de partage de renseignements.

Comme je l'ai dit ce matin, tout partage de renseignements que nous faisons avec un gouvernement étranger est régi par l'article 17 de notre loi, ce qui veut dire que deux ministres au moins doivent approuver nos rapports avec un organisme étranger. Deuxièmement, tous les renseignements qui sont reçus ou donnés telle ou telle année peuvent faire l'objet d'un examen, et ils sont examinés par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité qui doit vérifier que les choses se passent comme il se doit.

**Senator Lynch-Staunton:** First, I wish to correct an impression that I left in the question regarding appeal. I should have said that even if a lawyer of a detainee can bring up evidence that the information submitted by CSIS to justify the security certificate is accurate, in effect the security certificate cannot be appealed. Once it is issued, it is in place. Is there a provision where a certificate can be annulled after it is issued? Once issued, can the certificate be lifted or rescinded?

**Mr. Judd:** My understanding is that in the history of security certificates there have been 27 requests for certificates and three of them were denied in the process. In one of those instances, I believe, after some time, a brand new certificate was pursued against one of the individuals for whom the original certificate had been denied. In all three instances, the validity of the certificates ceased to be there and it required a brand new effort and certificate.

**Senator Lynch-Staunton:** That was not my question. I am aware of the three cases you are speaking of. In one case, when it was denied, CSIS went in front of another judge, and he agreed that the evidence presented to the first one justified the issuing of a certificate. We will leave that alone for now, but it is troubling.

What I am trying to get at, however, is this: Is there any provision, once the certificate is issued, for it to be lifted? You said that it can be denied in one case, but then you can try again and again until it is issued. Once it is issued, can it be lifted, particularly if the evidence presented by the detainee is such that any court of law would agree that the detainee is being held under evidence or information that proved to be inaccurate?

**Mr. Judd:** I will have to be careful, because I am not sure of my facts on this particular question. In the case before the courts now, we will see what transpires with respect to the deliberations on the reasonableness of the certificate case.

**Senator Lynch-Staunton:** According to the information I have, 18 certificates have resulted in deportations — Zundel was the eighteenth — and three were rejected. That leaves seven, but on the list you presented this morning there were only six. The list we have compiled here has a seventh name — Suresh. Is there a reason he is not on your list? He is a Sri Lankan who was detained for nine years.

**Mr. Judd:** The list used this morning was put together to be more contemporary, that was all.

**Senator Lynch-Staunton:** Do you mean that after five years they fall off the list, so they stay in jail and are forgotten?

**Mr. Judd:** No, I was speaking in the context of your committee's consideration of this piece of legislation.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Premièrement, je voudrais corriger l'impression que je vous ai donnée relativement à la question des appels. J'aurais dû dire que même si un avocat ou un détenu peut produire des éléments de preuve selon lesquels les renseignements produits par le SCRS à l'appui du certificat de sécurité sont exacts, en fin de compte, on ne peut porter en appel celui-ci. Dès qu'il est produit, il est en place. Y a-t-il une disposition prévoyant la possibilité de faire annuler un certificat après qu'il a été produit? Lorsqu'il est produit, peut-il être levé ou annulé?

**M. Judd :** Je crois savoir que, depuis la création des certificats de sécurité, il y a eu 27 demandes, et trois d'entre elles ont été rejetées. Dans l'un de ces cas, il me semble, après quelque temps, une toute nouvelle demande de certificat a été faite visant une des personnes pour laquelle le gouvernement avait essuyé un premier refus. Dans ces trois cas, ces certificats ont perdu leur validité et il a fallu tout reprendre à zéro.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Vous ne répondez pas à ma question. Je suis au courant des trois affaires dont vous venez de parler. Dans l'une d'elles, lorsque le SCRS a essuyé un refus, il s'est adressé à un autre juge, qui a convenu que les éléments de preuve établis devant le premier juge étaient suffisants pour justifier la production d'un certificat. Nous en resterons là pour l'instant, mais cela est troublant.

Voici où je veux en venir : Y a-t-il une disposition qui prévoit que, lorsque ce certificat est produit, il peut être levé? Vous avez dit que le gouvernement peut se le voir refuser, et qu'il peut alors essayer de convaincre un autre juge et encore un autre, jusqu'à ce qu'il ait gain de cause. Lorsqu'il est produit, peut-il être levé, surtout si les éléments de preuve produits par le détenu sont tels que le tribunal conviendrait que ce dernier est détenu en raison d'éléments de preuve ou de renseignements qui se sont révélés, en fin de compte, incorrects?

**M. Judd :** Je dois être très prudent, car je ne sais pas si je dispose de tous les éléments pertinents pour répondre à cette question précise. En ce qui concerne l'affaire instruite par les tribunaux à l'heure actuelle, nous verrons ce qu'elle révélera au sujet des délibérations sur le caractère raisonnable des éléments de preuve relatifs au certificat.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Selon les renseignements dont je dispose, 18 certificats ont abouti à l'expulsion — Zundel a été le dix-huitième — et trois ont été rejetés. Ce qui en laisse sept, mais sur la liste que vous avez produite ce matin, il n'y en avait que six. La liste que nous avons compilée montre un septième nom : Suresh. Y a-t-il une raison expliquant cette omission? Il est un sri-lankais qui a été détenu pendant neuf ans.

**M. Judd :** La liste utilisée ce matin a été mise à jour, c'est tout.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Voulez-vous dire que, après cinq ans, ils sont retirés de la liste, et qu'ils restent en prison et dans les oubliettes?

**M. Judd :** Non, je voulais dire au regard de l'étude que fait votre comité de ce texte législatif.

**Senator Lynch-Staunton:** We have talked about terrorism. Your presentation this morning was on the threat; the analysis and presentation on all that that implies was very good. Is there anyone in CSIS who goes beyond establishing the status of terrorism in the world to look into what makes up a terrorist? For example, why is there terrorism? Is there anybody at CSIS who goes beyond the facts and who is trying to find the reasoning behind certain events? Is anybody studying what is it that makes one want to kill people for a cause, justified or not?

I do not want to get into the philosophical argument, but it seems that we have not gone far back enough to find out what provokes terrorism. We take it for granted that terrorism is with us, deal with it as best we can, rather than go to the root cause.

**Mr. Judd:** We and many other organizations around the world spend a significant amount of time thinking about that and delving into the reasoning behind terrorist activity of different sorts. My own take on terrorism has been that, leaving aside nihilism and anarchism, terrorism is mostly an activity that is carried out in the furtherance of some political, economic, social or other rationale against an opponent where traditional mechanisms, be they political, judicial, military or whatever, are deemed off the table.

Historically, terrorist organizations have been associated with aspirations for political independence or regime change. You can go around the world and sort of tag one to the other. It may have to do with economic or social considerations, or whatever. At the end of the day, I do not think there is any black box formula that would give you the answer to it.

In regard to individuals, they tend to run the gamut in socio-economic terms: Language, ethnic origin, religion, nationality, geographic origin and so forth. For the most part, they are males between the ages of 18 and 45, very often highly educated, surprisingly, in many instances.

Historically, females have been only infrequently associated with terrorism around the world. You can think of several instances recently, particularly in the Middle East or Chechnya, where they have been associated with it. The short answer is that there are all kinds of motivations and all kinds of factors that go into it. We spend much time on a case-by-case basis trying to figure it out.

**Senator Lynch-Staunton:** Would you not agree that what you call the opponent may be at fault, too, by supporting repressive regimes, partitioning continents, invasions and so forth, and suppressing what might turn out to be movements that would be more to our liking but which are repressed to such an extent that they finally — and I am not justifying it — make their statement through these terrible acts?

**Mr. Judd:** That historically has been a factor with a number of terrorist organizations. Some terrorist organizations historically over time have graduated from being terrorist organizations to

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Nous avons évoqué le terrorisme. Votre exposé de ce matin portait sur la menace; votre analyse et vos explications sur toute cette question étaient très bonnes. Y a-t-il quiconque au SCRS qui va au-delà de l'état du terrorisme dans le monde et se demande pourquoi il y a des terroristes? Par exemple, pourquoi le terrorisme existe-t-il? Y a-t-il quelqu'un au SCRS qui va au-delà des simples faits et qui essaie d'expliquer certains événements? Y a-t-il quelqu'un qui étudie pourquoi il y a des gens qui sont disposés à tuer pour une cause, justifiée ou non?

Je ne veux pas me pencher sur des arguments philosophiques, mais il me semble que nous ne sommes pas allés assez loin pour savoir ce qui provoque le terrorisme. Nous tenons pour acquis que le terrorisme est là pour rester, qu'il faut faire avec, au lieu d'en chercher la cause première.

**M. Judd :** Nous et de nombreux autres organismes dans le monde passons beaucoup de temps à réfléchir à cela et à creuser les motivations des activités terroristes de différentes sortes. En matière de terrorisme, mon opinion personnelle est que, si on fait abstraction du nihilisme et de l'anarchisme, il s'agit surtout d'activités accomplies pour promouvoir certains objectifs politiques, économiques, sociaux, ou autres, dirigées contre un adversaire où les mécanismes traditionnels, qu'ils soient politiques, judiciaires, militaires, que sais-je, sont considérés comme illusoires.

Par le passé, les organisations terroristes ont été reliées aux aspirations à l'indépendance politique ou au changement de régime. Vous pouvez aller partout dans le monde et lier les deux notions. Il peut s'agir de près ou de loin de considérations économiques ou sociales, que sais-je. En fin de compte, je ne pense pas que la réponse puisse être exprimée par une formule mathématique.

En ce qui les terroristes eux-mêmes, il y a de tout, au plan socio-économique, ou encore au plan de l'origine linguistique, ethnique, religieuse, nationale, géographique, entre autres. Dans la plupart des cas, il s'agit d'hommes dont l'âge se situe entre 18 et 45 ans, souvent très instruits, dans bien des cas beaucoup plus que l'on ne l'aurait cru.

Traditionnellement, les femmes n'ont qu'infrequemment participé aux actions terroristes dans le monde. Récemment, il y en a eu quelques cas, surtout au Moyen-Orient ou Tchétchénie. Pour faire court, on peut constater l'existence de toutes sortes de motivation de facteurs sous-jacents. Nous passons beaucoup de temps à comprendre les choses, au cas par cas.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Ne conviendriez-vous pas que celui que vous désignez du terme d'adversaire est peut-être aussi en faute, par exemple en appuyant des régimes répressifs, en divisant des continents, en envahissant d'autres pays, et en réprimant des mouvements que nous pourrions trouver plus acceptables, mais qui sont réprimés au point que, en fin de compte — et je ne le justifie pas — s'expriment par le truchement d'actions terribles?

**M. Judd :** Par le passé, ce facteur a été présent pour un certain nombre d'organisations terroristes. L'histoire nous enseigne que certaines organisations, qui étaient terroristes au départ, ont peu à



being the government, particularly those associated with independence or liberation movements in the process of decolonization.

**Senator Lynch-Staunton:** We can carry on with this another time.

**The Chairman:** That is almost a session on it its own, Senator Lynch-Staunton. I thank you for raising it.

**Senator Andreychuk:** Just to confirm, Mr. Suresh is being held. For how many years has he been held?

**Mr. Judd:** He has been released since 1998 on condition.

**Senator Andreychuk:** Since 1998, he has been released, and on what conditions?

**Mr. Judd:** I do not have that information, but I can seek it for you.

**Senator Andreychuk:** In response to Senator Lynch-Staunton's questions, the issue of terrorist activity is a little different from terrorism and terrorists. Canada, in Bill C-36, has zeroed in on terrorist activity. How do you define terrorist activity? Is it acts that are in preparation? Do you rely on verbal statements? In other words, does your evidence come from what someone has told a CSIS officer, or do you rely on some material facts to indicate that someone is not just espousing negative views, different views or contrary views, but is actually in the process of doing something to put such views into action? Where is the dividing line between genuine differences, tolerating all points of view in society, and terrorist activity?

**Mr. Judd:** I would draw the dividing line on violence and anything that would be associated with violence to facilitate that violence, be it organizational activity, acquisition of supplies and provisions for individuals, and development of cover stories, if you will, for individuals. For me, and again bearing in mind that you are not hearing from a member of the legal fraternity, it would be around the issue of violence as opposed to the expression of political or economic views about this, that or the other.

**Senator Andreychuk:** You have not touched on the fact that so much of your information, I would suspect, comes from other agencies around the world, the CIA or elsewhere. How much do you rely on sources other than those of CSIS for your information? Are you still in the position where you have some ability to work overseas but are still constricted and, therefore, if you are to make an assessment you will have to rely on those other sources? Are they in a protocol form with others or are they just understandings with other agencies?

peu fini par former des gouvernements, notamment des mouvements d'indépendance ou de libération nationale à l'époque de la décolonisation.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Nous pourrions revenir sur cette question une autre fois.

**La présidente :** Voilà qui constitue une session presque complète, sénateur Lynch-Staunton. Je vous remercie d'avoir soulevé cette question.

**Le sénateur Andreychuk :** Je voudrais simplement confirmer quelque chose, M. Suresh est en détention. Depuis combien de temps?

**M. Judd :** Il a été relâché en 1998, sous conditions.

**Le sénateur Andreychuk :** Il est en liberté depuis 1998, et sous quelles conditions?

**M. Judd :** Je n'ai pas ces renseignements, mais je peux tenter de les obtenir pour vous.

**Le sénateur Andreychuk :** Pour répondre aux questions posées par le sénateur Lynch-Staunton, la question des activités terroristes est quelque peu différente de celle du terrorisme et des terroristes. Le Canada, dans le projet de loi C-36, a porté son attention sur les activités terroristes. Comment définir cette notion? S'agit-il d'actes en cours de préparation? Se fie-t-on à des déclarations verbales? Autrement dit, vos éléments de preuve proviennent-ils de ce que quelqu'un a dit à un agent du SCRS, ou vous appuyez-vous sur des faits matériels qui indiquent que quelqu'un ne se borne pas à adopter des convictions négatives, différentes, ou opposées, mais qu'il fait bel et bien des préparatifs afin de concrétiser ces convictions et de passer à l'action? Où est la frontière entre les différences d'opinion réelles, qui sont toutes tolérées dans notre société, et les activités terroristes?

**M. Judd :** Selon moi, la ligne de démarcation est définie par la violence et tout ce qui serait associé à la violence, dans le but de faciliter cette violence, qu'il s'agisse d'activité d'organisation, d'acquisition d'équipement et de provisions pour des personnes, et la création de couvertures, si on veut, pour des personnes. En ce qui me concerne, et là encore vous devez garder à l'esprit que ce n'est pas un membre de la confrérie juridique qui vous parle, le noeud du problème est constitué par la question de la violence, par contraste à l'expression de convictions politiques ou économiques relativement à telle ou telle question.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous n'avez rien dit sur le fait qu'une grande partie de vos renseignements provient, comme je le soupçonne, d'autres organismes dans le monde, comme la CIA. Dans quelle mesure vous fiez-vous à des sources autres que le SCRS pour obtenir vos renseignements? Êtes vous dans la position où vous êtes en mesure de faire du travail à l'étranger, mais en subissant de nombreuses contraintes, et donc obligés de vous fier à ces autres sources si vous voulez faire une évaluation? Les choses se font-elles selon un protocole, ou y a-t-il simplement des ententes tacites avec d'autres organismes?

**Mr. Judd:** The service never relies on a single source of information to make a determination against any individual. It is a matter of policy that there must be multiple sources of information.

As to the sources of information, I would probably in technical terms divide them into about four categories. One is what we call open-source information, which is information that is readily available to anyone in the public, depending on where you happen to be and what you read or watch. Second, we get information from foreign agencies. Third, we get information from other domestic agencies or issues are raised with us, including law enforcement agencies or the Canada Border Services Agency. The fourth category is the information that is developed by CSIS itself, either in what I would call a non-intrusive fashion, which involves interviewing individuals or compiling information on the basis of interaction with individuals, and what I would call more intrusive information obtaining, through surreptitious means as allowed for by the act.

**Senator Andreychuk:** Do you have a formal protocol? Are they all understandings between foreign agencies and yourselves?

**Mr. Judd:** As I said, section 17 of our act stipulates that we must have the approval of our own minister and the Minister of Foreign Affairs to enter into an arrangement of any kind with an organization of another government. Any information or data exchanged in either direction is reviewed annually by the Security Intelligence Review Committee and may also be subject to review by the inspector general to ensure that it is being done within the bounds for which it was intended.

The information exchange could be from the highly abstract to questions having to do with this part of the world, to quite mundane sorts of things such as how to keep records efficiently in the age of technology with all of this information flow, to information about specific individuals or organizations that are deemed to be of concern to the country.

**Senator Fraser:** Mr. Judd, back to the matter of lists, you will recall Bill C-7 which, among other things, called for the establishment of a system to pass information on passengers from airlines to CSIS. Is that system yet in operation?

**Mr. Judd:** Not that I am aware of, no.

**Senator Fraser:** I did not think so. Apart from everything else, I think it requires very elaborate computer systems.

In preparing for it, has CSIS established criteria for names it will want to match against the airline passenger information provided?

**M. Judd :** Jamais le service ne fait de détermination concernant une personne en se fiant à une source unique de renseignements. Notre politique est qu'il doit y avoir de sources multiples de renseignements.

En ce qui concerne les sources de renseignement, en termes techniques, je les subdiviserais en, disons quatre catégories. Il y a d'abord les sources ouvertes, qui donnent des renseignements qui sont déjà accessibles au grand public, selon l'endroit où vous vous trouvez et ce que vous lisez ou regardez. Deuxièmement, nous obtenons des renseignements d'organismes étrangers. Troisièmement, nous obtenons des renseignements d'autres organismes canadiens, par exemple s'ils attirent notre attention sur certaines questions, comme les forces de l'ordre ou l'Agence des services frontaliers du Canada. La quatrième catégorie concerne les renseignements produits par le SCRS lui-même, soit de manière que je qualifierais d'ouverte, par des entrevues avec des personnes ou par la compilation de renseignements obtenues de concert avec d'autres personnes, et soit de manière plus envahissante, par des moyens subreptices autorisés par la loi.

**Le sénateur Andreychuk :** Avez-vous un protocole formel? N'y a-t-il que des ententes tacites entre les organismes étrangers et vous-mêmes?

**M. Judd :** Comme je le disais, selon l'article 17 de notre loi, nous devons avoir l'approbation de notre propre ministre et du ministre des Affaires étrangères pour conclure n'importe quel arrangement avec un organisme d'un autre État. Les renseignements ou données transmis dans un sens ou dans l'autre sont examinés annuellement par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et ils peuvent aussi faire l'objet d'un examen par l'inspecteur général afin de vérifier que les choses se font dans les limites fixées.

Les échanges de renseignements peuvent porter sur des questions très abstraites ayant trait à notre partie du monde, ou sur des choses très banales, comme la manière efficace de conserver des dossiers dans notre ère où le développement de la technologie donne lieu à une masse considérable de renseignements, ou sur les renseignements touchant des personnes ou des organisations précises qui considérées comme importantes pour notre pays.

**Le sénateur Fraser :** Monsieur Judd, pour revenir à la question des listes, vous vous souviendrez du projet de loi C-7, qui appelait notamment à l'établissement d'un système de transmission de renseignements sur les passagers des lignes aériennes au SCRS. Ce système est-il finalement en place?

**M. Judd :** Pas que je sache, non.

**Le sénateur Fraser :** C'est ce que je pensais. Même en faisant abstraction de toutes les autres considérations, je pense qu'il exigerait des systèmes informatiques très développés.

Pour s'y préparer, le SCRS a-t-il établi des critères pour les noms au regard desquels il voudra vérifier les renseignements fournis sur les passagers des lignes aériennes?

**Mr. Judd:** We are considering that at this time. We are very conscious of the sensitivities around this issue, and we want to be absolutely scrupulous in how we proceed with this provision.

Based on my internal discussion about a week ago, we are still some way from figuring this out in practical terms. If you wish, we could come back and discuss this with you once we have a better sense of what we plan to do.

**Senator Fraser:** That might be quite important, Madam Chair. Although that does not arise from Bill C-36, we must understand the whole system in order to have informed views on Bill C-36. I would be very grateful for that. Are you thinking of matching the passenger names against the terrorist watch list or other lists, be they broader or narrower? Again, what criteria would we use to make those judgements?

**Senator Day:** Are CSIS officers peace officer?

**Mr. Judd:** No. We do not have the power to arrest or detain.

**Senator Day:** We have had a lot of discussion about immigration security certificates. Explain to me the process of how those are used. You gather information. Do you initiate the action and then go to Immigration?

**Mr. Judd:** The process is initiated by the service. It is done on the basis that an individual poses a potential threat to the country and that the individual is someone who, in the ordinary circumstances, we would rather not have in the country and would rather have detected on initial entry.

The case is marshalled by CSIS officers, which takes a lot of time and effort. Once we get to a certain point in the proceedings, the material is reviewed by Department of Justice lawyers. Once there is a measure of satisfaction, from an operational vantage point and from a legal vantage point, about the validity of the documentation, the certificate is forwarded to the two ministers responsible for approving the application for the certificate, following which the individual is detained. The Federal Court receives all the documentation. The judge issues a summary of information, which may not necessarily cover all the information that was made available in the security intelligence report in support of the certificate. The information is shared with the detainee and his or her counsel. Depending on the individual's status, it is reviewed every six months by the court with the detainee and his or her counsel. At some point thereafter, there is a determination of the individual's return to his or her country, again a decision taken by a Federal Court judge on an assessment of those factors.

**Senator Day:** The Immigration Department is not involved at all?

**Mr. Judd:** The Canadian Border Services Agency is the agency that detains the individual.

**M. Judd :** Nous étudions cette question en ce moment. Nous sommes conscients du fait qu'elle est délicate, et nous voulons être absolument scrupuleux sur la manière dont nous voulons aller de l'avant.

Si je me fie aux discussions à l'interne que nous avons eues il y a environ une semaine, il y a encore du chemin à faire pour trouver une solution concrète. Si vous le voulez nous pourrions revenir devant vous et en discuter lorsque vous aurez une meilleure idée de ce que nous projetons de faire.

**Le sénateur Fraser :** Cela pourrait être très important, madame la présidente. Même si cela ne découle pas du projet de loi C-36, nous devons comprendre le système dans son ensemble afin d'avoir un point de vue bien informé sur le projet de loi C-36. Je vous en serais très reconnaissant. Envisagez-vous de vérifier les noms des passagers au regard de la liste de surveillance du terrorisme ou d'autres listes, qu'elles soient plus globales ou plus circonscrites? Là encore, à quels critères aurait-on recours pour porter ces jugements?

**Le sénateur Day :** Les agents du SCRS sont-ils des agents de la paix?

**M. Judd :** Non. Pour n'avons pas de pouvoirs d'arrestation ou de détention.

**Le sénateur Day :** Nous avons eu beaucoup de discussions au sujet des certificats de sécurité en matière d'immigration. Expliquez moi le processus dont ils sont assortis. Vous recueillez des renseignements. Est-ce vous qui agissez et qui vous vous adressez alors à l'Immigration?

**M. Judd :** Le processus est engagé par le service, au motif que la personne concernée pose une menace éventuelle à notre pays et que, dans des circonstances normales, nous préférons ne pas la voir ici et que nous aurions voulu l'avoir détectée dès son arrivée.

Le dossier est instruit par les agents du SCRS, ce qui prend beaucoup de temps et d'efforts. À un certain stade du processus, le dossier est examiné par les avocats du ministère de la Justice. Lorsque l'on est suffisamment satisfait, tant au plan opérationnel que juridique, que le dossier se tient, le certificat est transmis aux deux ministres chargés d'approuver la demande de certificat, à la suite de quoi l'intéressé est mis en détention. La Cour fédérale reçoit l'intégralité du dossier. Le juge donne un sommaire des renseignements, qui ne contient pas nécessairement tous ceux qui figureraient dans le rapport de renseignement en matière de sécurité à l'appui du certificat. Les renseignements sont partagés avec le détenu et son avocat. Selon le statut de l'intéressé, il est réexaminé tous les six mois par le tribunal en présence du détenu et de son avocat. Ultérieurement, le juge de la Cour fédérale décide s'il doit ordonner le renvoi de l'intéressé vers son pays, là encore en pesant ces facteurs.

**Le sénateur Day :** Il n'y a donc aucune intervention du ministère de l'Immigration?

**M. Judd :** C'est l'Agence des services frontaliers du Canada qui détient l'intéressé.



**Senator Day:** It is my understanding that you have had a considerable increase in the appropriation for CSIS. I have not had a chance to look at the allocation requested for next year. Have there been further significant increases for CSIS in the next fiscal year, or are you basically tracking inflationary increases?

**Mr. Judd:** I believe there is a modest increase forecast in the budget that will be reflected in the Main Estimates for the next fiscal year, which is part and parcel of the funding decisions that were taken in the budget of December 2001 when the government chose to enhance funding to a number of agencies and departments in the public security and anti-terrorism business. I think the increase is in the order of \$5 million.

**Senator Day:** I referred earlier to a statement by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness that there should be some increased activity by CSIS. Is that reflected in your appropriation request in the Main Estimates, or will you find that within your existing budget?

**Mr. Judd:** We have found money within our existing budget to date to do more in the way of foreign collection. Should the government decide that it wishes us to continue to do that, that would be for the government to consider.

**Senator Joyal:** My first question is about the Security Intelligence Review Committee. You referred to it at various times in your answers today. I understand that SIRC is more or less your vetting board, that is, you have to go to SIRC to get authorization to proceed with additional initiatives and in relation to investigations.

In the three years since Bill C-36 was implemented, have there been elements of your activities that you believe are important that have met with opposition from SIRC?

**Mr. Judd:** The Security Intelligence Review Committee — SIRC — is one of two external bodies that review the work of CSIS. The other is an inspector general, who is an officer of the minister. The inspector general performs an analogous function.

If I am not mistaken, SIRC has the capacity to review anything we do and any document and information we have other than something that is a cabinet confidence. They have a fairly free rein over everything we do. I would say they do an energetic job, as does the inspector general. We were asked to comment before the Arar inquiry on the issue of external review. I would be happy to send that paper to the committee, if you are interested.

**Senator Joyal:** Definitely. We will expect to receive that and share it with the members of this committee.

**The Chairman:** Absolutely, Senator Joyal.

**Senator Joyal:** What about the inspector general?

**Le sénateur Day :** Je crois comprendre que le budget du SCRS a connu une augmentation considérable. Je n'ai pas encore pu jeter un coup d'œil sur la demande budgétaire pour l'an prochain. Le SCRS a-t-il obtenu des augmentations conséquentes pour le prochain exercice, ou celles-ci ne font-elles que refléter le taux d'inflation?

**M. Judd :** Je crois que le budget prévoit une augmentation modeste, qui sera reflétée dans le Budget principal des dépenses du prochain exercice, qui reproduisent les décisions de financement qui avaient été prises dans le budget de décembre 2001, quand le gouvernement a choisi d'augmenter le financement d'un certain nombre d'organismes et de ministères concernés par la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme. Je pense que cette augmentation s'élève à environ 5 millions de dollars.

**Le sénateur Day :** J'ai mentionné plus tôt une déclaration faite par la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, selon laquelle le SCRS devrait accroître ses activités. Cela est-il reflété dans votre demande de crédit, dans le Budget principal des dépenses, ou cela se reflète dans votre budget actuel?

**M. Judd :** À ce jour, nous avons trouvé, dans notre budget actuel, l'argent pour faire plus en matière de cueillette de renseignements à l'étranger. Si le gouvernement veut nous voir continuer dans cette direction, c'est à lui qu'il revient d'étudier cette possibilité.

**Le sénateur Joyal :** Ma première question concerne le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Vous l'avez mentionné plusieurs fois dans vos réponses aujourd'hui. Je crois comprendre que le CSARS constitue plus ou moins votre comité de contrôle, c'est à dire que vous devez vous adresser au CSARS pour obtenir l'autorisation de poursuivre des initiatives supplémentaires et d'agir en matière d'enquêtes.

Dans les trois ans qui ont suivi la mise en oeuvre du projet de loi C-36, y a-t-il eu des éléments de vos activités que vous jugez importants et qui ont suscité l'opposition du CSARS?

**M. Judd :** Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité — CSARS — est un des deux organismes externes qui examinent les travaux du SCRS. L'autre est un inspecteur général, qui est un agent du ministre. L'inspecteur général remplit des fonctions analogues.

Sauf erreur de ma part, le CSARS a le droit d'examiner tout ce que nous faisons et tous les documents et renseignements que nous avons, à l'exception des Documents confidentiels du Cabinet. Ils ont une grande marge de manoeuvre relativement à tout ce que nous faisons. Je dirais qu'ils agissent de manière énergique, comme l'inspecteur général. On nous a demandé de faire des observations devant la commission chargée de l'enquête sur l'affaire Arar sur la question de l'examen externe. Je serai heureux de remettre ce document au comité, si cela vous intéresse.

**Le sénateur Joyal :** Certainement. Nous attendrons ce document et le partagerons avec les membres de comité.

**La présidente :** Absolument, sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal :** Qu'en est-il de l'inspecteur général?

**Mr. Judd:** The inspector general is an officer appointed by the minister. The Security Intelligence Review Committee and the inspector general have their own staff. The inspector general's mandate is again fairly extensive. In the course of any given year, the inspector general's office would review any number of issues around operations of the service. Perhaps the distinguishing characteristic between the two of them is that SIRC has a mandate to receive public complaints about the service and has machinery to deal with those.

**Senator Joyal:** Would you say that it is SIRC or the inspector general that is vested with the responsibility to ensure that the Charter protection of Canadians is respected?

**Mr. Judd:** I would say it is my responsibility and the responsibility of everybody who works in the service to ensure that they are respected in the first instance. SIRC and the inspector general exist to ensure that we are not forgetful.

**Senator Joyal:** In answer to Senator Andreychuk, you said that you have signed an agreement with foreign countries to receive information. Did you sign any agreement with the countries that were mentioned in *The New York Times* article — Egypt, Syria, Saudi Arabia, Jordan or Pakistan — to exchange information with those countries?

**Mr. Judd:** I do not know off the top of my head. I would have to get back to you on that.

**Senator Joyal:** When Canada signs an agreement with a country that has a bad record for implementing human rights, according to the list published by the United Nations Human Rights Committee, my concern is the information we pass on to that country.

**Mr. Judd:** As I tried to say earlier on, senator, we do not treat foreign organizations or information indiscriminately. There are several levels of judgment as to what, if any, information we exchange.

**Senator Joyal:** Could you expand on that?

**Mr. Judd:** We too are conscious of reputation, both ours and everyone else's. In making a determination as to whether we would enter into any bilateral arrangement with a foreign organization, we would have to be convinced that it was in our national security interests to do so. Beyond that, when it comes down to the actual exchange of information, should there be any that touches individuals or organizations, we are very scrupulous as to what we would release, knowing its destination and paying due regard to what the information might be used for. You would find us quite cautionary in our approach.

**Senator Joyal:** Are those agreements then reviewed by SIRC? Before you formalize an agreement, would you go to SIRC and explain the level of information that you will exchange with such a body and for X, Y, Z reasons?

**Mr. Judd :** L'inspecteur général est un agent nommé par le ministre. Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et l'inspecteur général ont leur propre personnel. Là encore, les attributions de l'inspecteur général sont très larges. Bon an, mal an, le bureau de l'inspecteur général examine un certain nombre de questions relatives aux agissements du service. La différence essentielle entre les deux est peut-être la suivante : le CSARS a le mandat de recevoir les plaintes du public touchant le service, et l'appareil administratif pour les traiter.

**Le sénateur Joyal :** Diriez-vous que c'est le CSARS ou l'inspecteur général qui sont chargés de faire respecter la Charte au profit des Canadiens?

**Mr. Judd :** Je dirais que moi-même et toutes les personnes qui travaillent au service ont l'obligation de veiller à ce qu'elle soit respectée dès le départ. Le CSARS et l'inspecteur général sont là pour rafraîchir notre mémoire en cas de besoin.

**Le sénateur Joyal :** En répondant au sénateur Andreychuk, vous avez dit que vous aviez signé un accord avec des pays étrangers afin de recevoir des renseignements. Avez-vous signé un accord avec les pays qui étaient mentionnés dans l'article du *New York Times* — l'Égypte, la Syrie, l'Arabie saoudite, la Jordanie ou le Pakistan — afin d'échanger des renseignements avec ces pays?

**Mr. Judd :** De mémoire, je ne saurais vous le dire. Il faudrait que vous me posiez la question ultérieurement.

**Le sénateur Joyal :** Lorsque le Canada signe un accord avec un pays qui a de mauvais antécédents en matière de droits de la personne, selon la liste publiée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, je suis préoccupé par les renseignements que nous communiquons à ce pays.

**Mr. Judd :** Comme j'ai essayé de le dire plus tôt, sénateur, nous ne traitons pas les organismes étrangers ou les renseignements de manière uniforme. Nous exerçons notre jugement, de différentes manières, sur les renseignements que nous échangeons.

**Le sénateur Joyal :** Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet?

**Mr. Judd :** Nous aussi sommes soucieux de notre bonne réputation et de celle des autres. Lorsque nous décidons si nous devons conclure un arrangement bilatéral avec un organisme étranger, nous devons être convaincu qu'il va dans le sens de l'intérêt national en matière de sécurité. Sinon, en ce qui concerne les échanges concrets de renseignements, s'il y en a qui concernent des personnes ou des organismes, nous sommes très scrupuleux sur ce que nous communiquons, nous tenons compte de sa destination et de l'usage que l'on pourra en faire. Vous pourriez constater que nous agissons avec une grande prudence.

**Le sénateur Joyal :** Ces accords sont-ils alors examinés par le CSARS? Avant de conclure officiellement un accord, vous adressez-vous au CSARS pour lui expliquer quel type de renseignements vous échangerez avec un organisme de ce genre, et pour telle et telle raison?

**Mr. Judd:** SIRC is not an approval body. It is a review body. The intent of your question would be met. They would have unfettered access to any such arrangement and any information that was either received or transmitted.

**Senator Joyal:** In other words, there is a capacity to ensure that a request that might come from a foreign agency is scrutinized at various levels, not only by you who prepares the decision and the reasons to determine the level of information that you would pass on to that body. I do not want to paraphrase you or put words in your mouth, but you would take into account the human rights file of that country in order to ensure that that information would not be used improperly without the proper protection that would be afforded to the citizens in the context of Canadian standards?

**Mr. Judd:** Yes.

**The Chairman:** I should like to thank everyone for your questions and answers. This is an extremely difficult issue to get one's head around and you have been very patient, Mr. Judd and Mr. Neufeld. Clearly, it is the will of the committee to have you back again. We will review the record of this meeting and stay in touch with you, so that you will know the areas in which we will be interested in following up.

The committee adjourned.

**M. Judd :** Le CSARS n'est pas un organisme chargé d'accorder des approbations. C'est un organisme d'examen. Cela doit dissiper les préoccupations sous-jacentes à votre question. Ils ont un droit d'accès sans restriction à tous les arrangements et renseignements qui ont été reçus ou transmis.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, il est capable de faire en sorte que les demandes pouvant émaner d'un organisme étranger soient scrutées à différents niveaux, non seulement par vous, qui préparez les décisions et les raisons qui vous poussent à déterminer le niveau de renseignements que vous voulez lui transmettre. Je ne veux vous paraphraser ou vous mettre des paroles dans la bouche, mais vous prenez en compte l'état des droits de la personne du pays concerné afin de faire en sorte que ces renseignements ne soient pas utilisés à des fins impropres, sans la protection qui convient et qui est consacrée par les normes en vigueur au Canada?

**M. Judd :** Oui.

**La présidente :** Je voudrais remercier chacun d'entre vous de vos questions et vos réponses. Il est extrêmement difficile de faire le tour de cette question, et vous avez été très patients, monsieur Judd et monsieur Neufeld. Il est manifeste que le comité veut vous revoir. Nous examinerons le procès-verbal de cette réunion, et nous resterons en contact avec vous, de sorte que vous serez au courant des domaines que nous serons intéressés à suivre.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

*Canadian Security Intelligence Service:*

Jim Judd, Director;

Dale Neufeld, Deputy Director of Operations.

#### TÉMOINS

*Service canadien du renseignement de sécurité:*

Jim Judd, directeur;

Dale Neufeld, directeur adjoint des opérations.





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on the*

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur la*

# Anti-terrorism Act

# Loi antiterroriste

*Chair:*

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

*Présidente :*

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

Monday, March 14, 2005

Le lundi 14 mars 2005

**Issue No. 4**

**Fascicule n° 4**

**Seventh, eighth and ninth meetings on:**

A comprehensive review of the provisions and operation of  
the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

**Septième, huitième et neuvième réunions concernant :**

Un examen approfondi des dispositions et de l'application  
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS**  
(Voir à l'endos)

THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON  
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk

\*Austin, P.C.

(or Rompkey, P.C.)

Day

Fraser

Jaffer

Joyal, P.C.

\*Kinsella

(or Stratton)

Smith, P.C.

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR  
LA LOI ANTITERRORISTE

*Présidente* : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

*Vice-président* : L'honorable John Lynch-Staunton

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk

\*Austin, C.P.

(ou Rompkey, C.P.)

Day

Fraser

Jaffer

Joyal, C.P.

\*Kinsella

(ou Stratton)

Smith, C.P.

\*Membres d'office

(Quorum 4)



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, March 14, 2005  
(8)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:35 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Fairbairn, P.C., Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton and Smith, P.C. (8).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

## WITNESS:

*Norwegian Defence Research Establishment:*  
(by videoconference)

Thomas Hegghammer, Senior Analyst.

The Chair made a statement.

Mr. Hegghammer made a statement and answered questions.

At 12:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, March 14, 2005  
(9)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 1:15 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Fairbairn, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton and Smith, P.C. (7).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 14 mars 2005  
(8)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 35, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Fairbairn, C.P., Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Kinsella, Lynch-Staunton et Smith, C.P. (8).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

## TÉMOIN :

*Institut norvégien de recherche sur la défense :*  
(par vidéoconférence)

Thomas Hegghammer, analyste principal.

La présidente fait une déclaration.

M. Hegghammer fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 14 mars 2005  
(9)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 15, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Fairbairn, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Kinsella, Lynch-Staunton et Smith, C.P. (7).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

**WITNESSES:**

*King's College London: (by videoconference)*

Michael Clarke, Director, International Policy Institute.

*Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University:*

Martin Rudner, Director, Centre of Intelligence and Security Studies.

*Mackenzie Institute:*

John Thompson, President.

The Chair made a statement.

Professor Clarke made a statement and answered questions.

Professor Rudner made a statement and answered questions.

At 3:28 p.m., the committee suspended.

At 3:35 p.m., the committee resumed.

Mr. Thompson made a statement and answered questions.

At 4:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Monday, March 14, 2005  
(10)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 7:25 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Fairbairn, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Kinsella and Smith, P.C. (6).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit l'examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch. 41). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*King's College de Londres : (par vidéoconférence)*

Michael Clarke, directeur, Institut international de politique.

*Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton :*

Martin Rudner, directeur, Centre of Intelligence and Security Studies.

*Institut Mackenzie :*

John Thompson, président.

La présidente fait une déclaration.

M. Clarke fait une déclaration et répond aux questions.

M. Rudner fait une déclaration et répond aux questions.

À 15 h 28, la séance est suspendue.

À 15 h 35, la séance reprend.

M. Thompson fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le lundi 14 mars 2005  
(10)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 19 h 25, dans la salle 160-S de l'édifice de Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Fairbairn, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Kinsella et Smith, C.P. (6).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

*WITNESS:*

*Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University (Singapore): (by videoconference)*

Rohan Gunaratna, Head, International Centre for Political Violence and Terrorism Research.

The Chair made a statement.

Professor Gunaratna made a statement and answered questions.

At 8:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:**TÉMOIN :*

*Institut des études de défense et de stratégie, Université technologique de Nanyang (Singapour) : (par vidéoconférence)*

Rohan Gunaratna, directeur, Centre d'études sur le terrorisme et la violence politique.

La présidente fait une déclaration.

M. Gunaratna fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

*Heather Lank*

Clerk of the Committee



## EVIDENCE

OTTAWA, Monday, March 14, 2005

[English]

The Special Senate Committee on Anti-terrorism Act met this day at 10:35 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the chair.

**The Chairman:** Senators, I would like to call this meeting to order this morning.

This is the seventh meeting of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act with witnesses. For our viewers, I will explain the purpose of this committee.

In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation, Parliament was asked to expedite our study of the legislation and we agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December of 2001. However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short time. For that reason, it was agreed that three years later, Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight, and in a less emotionally charged situation for the public.

The work of the special committee represents the Senate's efforts to fulfill that obligation. When we have completed the study, we will make a report to the Senate that will outline any issue that we believe should be readdressed and allow the results of our work to be available to the government and to the Canadian public. I should say that our House of Commons is undertaking a similar process.

So far, the committee has met with the Honourable Anne McLellan, the Deputy Prime Minister and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness; the Honourable Irwin Cotler, the Minister of Justice and Attorney General for Canada; and Jim Judd, the Director of the Canadian Security and Intelligence Service.

We now begin two full days of hearings where we will learn about and discuss the threat environment within which the Anti-terrorism Act is expected to operate, as well as hear from individual legal experts.

This morning, we welcome, and are very fortunate to have with us, Mr. Thomas Hegghammer, who is joining us by video-conferencing from Norway. Mr. Hegghammer is a Senior Analyst in the Transnational Radical Islamism Project at the Norwegian Defence Research Establishment. He has been kind enough to agree to be with us until 12:30 p.m. I would ask all of you to continue your efforts to keep both questions and answers concise

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 14 mars 2005

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 10 h 35 pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente :** Mesdames et messieurs les sénateurs, la séance est ouverte.

Il s'agit de la septième séance avec témoins du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste. Pour nos téléspectateurs, je vais expliquer l'objet de nos travaux.

En octobre 2001, en réaction directe aux attentats terroristes commis à New York, à Washington, D.C. et en Pennsylvanie, et à la demande de l'ONU, le gouvernement canadien avait présenté le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement avait été prié d'accélérer l'étude de ce projet de loi, ce que nous avions accepté. La date limite pour l'adoption du projet de loi était fixée à la mi-décembre 2001. Toutefois, pour apaiser les craintes de ceux qui estimaient qu'il était difficile d'en évaluer pleinement les répercussions in situ peu de temps, il avait été décidé que le Parlement serait invité au bout de trois ans à revoir les dispositions de la Loi et ses répercussions sur les Canadiens, en ayant un peu plus de recul et dans un contexte un peu moins chargé d'émotion.

La création du comité spécial représente la concrétisation de cet engagement au niveau du Sénat. Quand nous aurons terminé cette étude, nous présenterons au Sénat un rapport dans lequel nous exposerons tous les problèmes dont il faudra s'occuper à notre avis, et nous mettrons nos travaux à la disposition du gouvernement et du grand public. Je dois ajouter que la Chambre des communes a entrepris un exercice analogue.

Jusqu'à présent, le comité a rencontré l'honorable Anne McLellan, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile; l'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada; et Jim Judd, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité.

Nous entreprenons maintenant deux journées complètes d'audiences durant lesquelles nous allons discuter du contexte actuel de la menace dans lequel la Loi antiterroriste est censée s'appliquer et où nous allons entendre des experts du domaine juridique.

Ce matin, nous avons la chance d'accueillir M. Thomas Hegghammer, qui se trouve en Norvège et qui se joint à nous par vidéoconférence. M. Hegghammer est un analyste principal affecté au projet sur l'islamisme radical transnational du Centre norvégien de recherche sur la défense. Il a bien voulu être avec nous jusqu'à 12 h 30. Je vous demanderais à tous d'essayer, comme d'habitude, de vous en tenir à des questions et des

to ensure that all members have an opportunity to ask questions and our guest the opportunity to give as full and helpful answers as he can.

On that note, I will ask Mr. Hegghammer to say a few words to us. Welcome, sir.

**Mr. Thomas Hegghammer, Senior Analyst, Norwegian Defence Research Establishment:** My institute and I are very honoured to be asked to testify to your committee. We are grateful for that recognition and I will try to do my best this morning to help your work.

I have been asked by my institute to clarify initially that everything I say this morning reflects my personal opinions and not the views of either the Norwegian government or my institute.

I was told in preparation for this meeting that I would be given five or ten minutes to address the committee and to present myself. I will use those five minutes to speak a little about where I work and what kind of work I do, so that you have a better idea as to what you can get out of me.

I am a senior analyst at the Norwegian Defence Research Establishment. The FFI, which is the Norwegian acronym for the institute that I am the most familiar with, is quite large, with about 400 researchers. The vast majority are involved in technological research. Most people at FFI are involved in developing equipment and materiel for the Norwegian military.

The second main task of FFI is to conduct research that will be used for long-term defence planning, which is where my research project fits in. I am part of a unit that investigates or conducts research on long-term developments in the threat environment. Our assessments and reports are used for long-term defence planning to ensure that the chosen structures and developed materiel are adequate for the threat environment in which they are designed to operate.

I would like to stress that my work in the research project is of an academic nature. FFI is not an intelligence institution. The work that my three colleagues and I do is primarily academic. Obviously I cannot comment in detail on the nature of our relationship with intelligence services in Norway or abroad on an open telephone line, but I can say that our interaction with intelligence agencies is very limited. This serves a double purpose. One is to ensure our academic independence and the other is to ensure that sensitive information does not get out. The intent of the institute and our research project is to provide the Norwegian defence ministry with access to people who can freely interact with other academics and carry out normal academic fieldwork in the Middle East and elsewhere without the worry of leaked information.

My personal fields of interest and main academic focus are radical Islamism in general. However, I have two main areas of specialization. The first one is ideological developments within the radical Islamist movement. It is in the context of this work that I study activities on the Internet very carefully. This is the background for our discovery of the document related to the

réponses concises pour que tous les membres du comité aient la chance de poser des questions et pour que notre invité puisse donner des réponses aussi complètes et utiles que possible.

Sur ce, je demanderais à M. Hegghammer de nous adresser quelques mots. Monsieur, soyez le bienvenu.

**M. Thomas Hegghammer, analyste principal, Centre norvégien de recherche sur la défense :** C'est un grand honneur pour mon institut et pour moi-même d'avoir été invités à témoigner devant votre comité. Nous vous remercions de cette reconnaissance, et je ferai de mon mieux pour vous aider dans vos travaux.

Mon institut m'a demandé de préciser d'abord que tout ce que je dirai ce matin reflète mes opinions personnelles et non celles du gouvernement norvégien ou de l'institut.

On m'a dit avant cette séance que j'aurais entre cinq et dix minutes pour adresser la parole au comité et me présenter. J'utiliserai ces cinq minutes pour vous parler un peu de l'endroit où je travaille et du type de travaux que j'effectue, pour que vous ayez une meilleure idée de ce que vous pouvez obtenir de moi.

Je suis analyste principal au Centre norvégien de recherche sur la défense. Le FFI, qui est l'acronyme norvégien de l'institut que j'utilise le plus couramment, est une grande organisation qui compte environ 400 chercheurs, dont la grande majorité s'occupe de recherches technologiques. Le gros des effectifs du FFI s'affaire à mettre au point de l'équipement et du matériel destinés aux forces militaires norvégiennes.

Le FFI a aussi pour tâche de mener des travaux de recherche qui serviront à la planification à long terme de la défense, et c'est dans ce cadre que mon projet de recherche s'insère. Je fais partie d'un service qui effectue des recherches sur les développements à long terme qui s'opèrent dans le contexte de la menace. Nos évaluations et nos rapports servent à la planification de la défense à long terme et visent à faire en sorte que les structures choisies et le matériel mis au point conviennent à l'environnement de menaces pour lequel ils sont conçus.

J'aimerais souligner que mon travail dans le projet de recherche est de nature théorique. Le FFI n'est pas un institut du renseignement. Le travail que mes trois collègues et moi faisons est principalement théorique. Je ne peux évidemment vous parler en détail, sur une simple ligne téléphonique, de la nature de nos relations avec les services du renseignement de la Norvège ou de l'étranger; mais je peux vous dire que ces relations sont très limitées, ce qui a une double utilité : nous préservons ainsi notre indépendance de théoricien et nous protégeons l'information de nature délicate. Le but de l'institut et de notre projet de recherche est de fournir au ministère de la Défense de la Norvège un accès aux personnes qui peuvent interagir librement avec d'autres théoriciens et effectuer des études normales sur le terrain au Moyen-Orient et ailleurs sans craindre les fuites d'information.

Mon domaine d'intérêt personnel, et mon principal sujet d'étude, est l'islamisme radical, en général. Toutefois, j'ai deux grands domaines de spécialisation. Il y a d'abord les développements idéologiques au sein du mouvement islamiste radical. C'est dans ce contexte que j'étudie très attentivement les activités sur Internet. C'est de cette façon que nous avons



Madrid massacre, which is one of the reasons I am speaking to you today. My other main area of specialization is radical Islamism in Saudi Arabia, which is the topic of my doctorate thesis that I am about to finish. I am writing it under the supervision of Professor Gilles Capelle, who teaches political Islamism and whose name some of you may have heard before. In the context of this work, I carry out fieldwork within Saudi Arabia and interviews with people on the ground in Saudi Arabia and in the Gulf. I have carried out sensitive interviews with people who have formerly been part of radical Islamist circles but have since left.

I have two main sources for my assessments. One is the Internet and the ideological treatises circulated therein. The other is the fieldwork that I carry out like any other academic researcher in the Middle East. With that I would like to take senators' questions in respect of my work.

**Senator Kinsella:** Mr. Hegghammer, my first question is based on your field research as well as your Internet analyses. What concerns have you seen that may be specific to Canada?

**Mr. Hegghammer:** Senator, I spend about one to three hours each day looking at discussion forums for radical Islamists. I also spend a great deal of my time reading those circulating texts. I have to admit that I rarely come across mentions of Canada. I would say that Canada is mentioned as rarely as some peripheral European countries. The countries spoken of most often in hostile terms are the United States, Britain and, to some extent, Italy, Spain and Russia, and to a lesser extent France and Germany. Many other countries, including Canada and Norway, have been mentioned in statements from time to time by leading radical Islamist ideologues, including bin Laden and, in particular, al-Zarqawi. I cannot say that Canada is featuring prominently as an enemy country in the radical Islamist forums that I look at on a daily basis. Having said this, Canada is seen as part of what radical Islamists call the "Jewish crusader alliance", a broader Western coalition of countries that are seeking to "annihilate Muslims and conquer Muslim lands," as they say. Canada and Norway cannot escape this membership label of the so-called Jewish crusader alliance, which is why we have been mentioned a couple of times in these declarations of radical Islamists. I cannot say that Canada is a prominent subject of conversation in these radical Islamist web forums.

**Senator Kinsella:** I would like to ask you about the relationship between anti-terrorism legislation in Norway and the work of your FFI. In particular, when you do your Internet work, do you have access to emails; do you have the legislative authority to look at emails?

**Mr. Hegghammer:** No, we do not have access to any information that has been collected as intelligence by the police or the military. I do not have access to email correspondence,

découvert le document ayant trait au massacre de Madrid, ce qui, entre autres choses, m'amène à vous parler aujourd'hui. Mon autre domaine de spécialisation est l'islamisme radical en Arabie saoudite, qui est le sujet de la thèse de doctorat que je suis sur le point de terminer, sous la direction du professeur Gilles Capelle; ce dernier enseigne l'islamisme politique et son nom vous est peut-être familier. Ce travail m'amène à effectuer des études sur le terrain en Arabie saoudite et à interviewer des personnes dans ce pays et dans la région du Golfe. J'ai recueilli des renseignements de nature délicate auprès de personnes qui faisaient autrefois partie de cercles islamistes radicaux, qu'elles ont par la suite quittés.

Mes évaluations reposent sur deux sources principales. Il y a, d'une part, Internet et les traités idéologiques qui y circulent et, d'autre part, le travail sur le terrain que j'effectue comme tout autre chercheur au Moyen-Orient. Voilà. Je suis prêt maintenant à répondre aux questions que les sénateurs voudront me poser sur mon travail.

**Le sénateur Kinsella :** Monsieur Hegghammer, ma première question porte sur votre recherche sur le terrain et sur vos analyses faites à partir d'Internet. Qu'avez-vous observé d'inquiétant qui s'appliquerait tout particulièrement au Canada?

**M. Hegghammer :** Sénateur, je passe environ une à trois heures par jour à observer des forums de discussion à la recherche d'islamistes radicaux. Je passe également beaucoup de temps à lire les textes qui circulent. Je dois admettre que le Canada est rarement mentionné. Je dirais que le Canada est mentionné aussi peu souvent que certains pays européens périphériques. Les pays dont on parle le plus souvent en termes hostiles sont les États-Unis, la Grande-Bretagne et, dans une certaine mesure, l'Italie, l'Espagne et la Russie et, dans une moindre mesure, la France et l'Allemagne. De nombreux autres pays, dont le Canada et la Norvège, ont été mentionnés à l'occasion par des idéologues et dirigeants des islamistes radicaux, y compris ben Laden et, en particulier, al-Zarqawi. Je ne peux pas dire que le Canada occupe une place prépondérante, en tant que pays ennemi, dans les forums islamistes radicaux que j'observe tous les jours. Cela étant dit, le Canada ferait partie de ce que les islamistes radicaux appellent « l'alliance de la croisade juive », une coalition occidentale élargie de pays qui cherchent à « anéantir les musulmans et à conquérir les terres musulmanes », comme ils disent. Le Canada et la Norvège ne peuvent se soustraire à cette étiquette de membre de la soi-disant alliance de la croisade juive, et c'est pour cette raison que nos pays ont été mentionnés à quelques reprises dans les déclarations des islamistes radicaux. Je ne peux pas dire que le Canada est un sujet de premier plan dans les forums de discussion des islamistes radicaux.

**Le sénateur Kinsella :** J'aimerais vous poser des questions sur les liens entre la législation antiterroriste de la Norvège et les travaux du FFI. Lorsque vous effectuez votre travail sur Internet, avez-vous accès aux courriels? La loi vous autorise-t-elle à examiner les courriels?

**M. Hegghammer :** Non, nous n'avons pas accès aux données qui ont été recueillies en tant que renseignement de sécurité par la police ou les autorités militaires. Je n'ai pas accès au courrier



transcripts of phone conversations or that kind of thing. What I am basing my assessment and my statements on are the regular, long-term observations of websites, discussion forums and texts that are openly available on the Internet from anywhere.

**Senator Kinsella:** Do you have full academic freedom in the way you wish to undertake your research?

**Mr. Hegghammer:** I would say so, yes. That is part of the reason why the Norwegian ministry of defence has decided to have an academic branch of the security policy community that is at least partly isolated from the intelligence community. In many ways, the FFI is similar to Rand in the United States in that respect.

**Senator Fraser:** Could you tell me whether, on the basis of your observations from both your Internet work and your fieldwork in Saudi Arabia, you think the strength of the particular terrorist movement that you are talking about is growing, diminishing or stable? What trend do you see there?

**Mr. Hegghammer:** To draw a broad picture is quite difficult, given the complex reality that radical Islamist terrorism represents. However, I think one can start with going back to the autumn of 2001, when the U.S.-led coalition went into Afghanistan and eradicated Osama bin Laden's training camps, denying bin Laden and al Qaeda access to a territory. Since that time, what one might call a global jihad movement has undergone several important changes, the most important being that it has lost its physical meeting place that it had in Afghanistan.

I think it has made global coordination of terrorist attacks more difficult. It has made communications between various elements of the movement and the organization much more difficult. This has led to a certain fragmentation of what was previously a more unified movement. My view is that the movement has fragmented somewhat along two lines; one is the ideological type of line and the other one is geographical.

One of the most important things that Osama bin Laden did was to unify Islamist movements across the Islamic world, with different agendas, groups and movements coming from different political conflicts, and to rally them under a common banner. The various movements came from different places, from different political conflicts and had different ideological inclinations.

You could say that the Egyptian radical Islamists had more of a socio-revolutionary approach. They wanted to change the face of the state in Egypt. Others came from a more ethnic-separatist type of conflict, in which they sought to liberate a specific territory from what they saw as foreign occupation. These, in my view, reflect quite important ideological differences.

Since 2001, some of these ideological differences have started to reappear. You can say, for example, that some of the terrorist activity going on in Iraq at the moment has a different ideological character from that which we are seeing in Saudi Arabia — which is again different from that which we are seeing in Europe.

électronique, aux transcriptions de conversations téléphoniques, à ce genre de choses. Mes évaluations et mes énoncés reposent sur les observations régulières et suivies des sites Web, des forums de discussion et des textes que n'importe qui peut obtenir librement sur Internet.

**Le sénateur Kinsella :** Avez-vous toute la liberté que vous souhaitez pour effectuer vos recherches?

**M. Hegghammer :** Je dirais oui. C'est pour cette raison, entre autres, que le ministère de la Défense de la Norvège a décidé de mettre sur pied un service d'études dans le milieu de la politique de sécurité, qui est au moins partiellement isolé du milieu du renseignement. À de nombreux égards, le FFI ressemble au RAND aux États-Unis.

**Le sénateur Fraser :** Selon ce que vous observez sur Internet et dans votre travail sur le terrain en Arabie saoudite, croyez-vous que la force du mouvement terroriste dont vous parlez augmente, diminue ou est stable? Quelle tendance observez-vous?

**M. Hegghammer :** Il est difficile de brosser un tableau complet, compte tenu de la complexité du terrorisme islamiste radical. Toutefois, on peut revenir à l'automne 2001, lorsque la coalition dirigée par les États-Unis s'est introduite en Afghanistan et a détruit les camps d'entraînement d'Oussama ben Laden, empêchant ainsi ben Laden et Al-Qaïda d'avoir accès à un territoire. Depuis ce temps, ce qu'on pourrait appeler le mouvement du jihad mondial a subi plusieurs changements considérables, le plus important étant la perte d'un lieu de rassemblement qui existait en Afghanistan.

À mon avis, cette situation a rendu plus difficile la coordination mondiale des attentats terroristes. Les communications entre les divers éléments du mouvement et l'organisation sont beaucoup plus difficiles, ce qui a amené une certaine fragmentation d'un mouvement qui était plus unifié. Je crois que le mouvement s'est fragmenté suivant deux axes : un axe idéologique et un axe géographique.

Une des choses les plus importantes qu'Oussama ben Laden a faites a été d'unifier les mouvements islamistes dans l'ensemble du monde islamique, en ralliant sous une même bannière des groupes et des mouvements différents, issus de conflits politiques différents. Tous ces mouvements avaient pris naissance à des divers endroits, à partir de conflits politiques différents, et avaient des tendances idéologiques différentes.

On pourrait dire que les islamistes radicaux égyptiens avaient une approche davantage socio-révolutionnaire. Ils voulaient changer la face de l'État en Égypte. D'autres mouvements étaient issus d'un conflit ethnique et séparatiste et cherchaient à libérer un territoire donné d'une occupation étrangère. Ce sont là, à mon avis, des différences idéologiques assez importantes.

Depuis 2001, certaines de ces différences idéologiques ont commencé à réapparaître. On peut dire, par exemple, qu'une partie de l'activité terroriste que l'on observe en Irak à l'heure actuelle a un caractère idéologique différent de ce qu'on observe en Arabie saoudite, ce qui est par ailleurs différent de ce qu'on observe en Europe.

In addition to these ideological dividing lines, there is a geographical or ethnic fragmentation as well. What used to be a more unified al Qaeda movement has now fragmented into five or six geographical clusters, five or six subgroups. There is the European or North African cluster; there is the Iraqi cluster; there is the Saudi or the Gulf cluster; there is the Afghan or Pakistani cluster; and then there is the South Asian cluster.

These «new» al Qaedas, as you might call them, operate under such different environments — political, military, practical and cultural — that they are going in slightly different directions. This overall process of fragmentation is one of the most important processes in the radical Islamist threat environment at the moment.

I hope that answered part of your question.

**Senator Fraser:** I do not think I heard you mention a North American cluster. Did I miss something, or is there a message there that we should be paying attention to?

**Mr. Hegghammer:** My view, and I think other analysts and researchers share it, is that North America does not have the same kind of indigenous radical Islamist environment as these other areas that I mentioned. There is a huge difference between the Islamist communities in North America and those in Europe, for example, in terms of ethnic composition, links with political movements in the Middle East and elsewhere, and in relation to the level of scrutiny that they are under. I think it is fair to say that the indigenous radical Islamist community in North America is rather weak.

Having said this, I must stress that I have not worked specifically on radical Islamism in North America, nor do I have access to intelligence on what is going on in North America. I would also stress that, when I am saying that have you these five or six different fronts and North America is not included, that does not mean that radical Islamists do not have the intention to attack North American targets abroad or in North America itself. As you are certainly aware, the United States remains the greatest enemy to all of the radical Islamist organizations that operate today. Their rooting or foothold in North America is much weaker than it is in Europe, for example.

**Senator Lynch-Staunton:** Mr. Hegghammer, in our review of our anti-terrorism legislation, we are naturally interested in determining what other countries have done to cope with the same global challenge. Naturally, we all followed with interest the Home Secretary's legislation that was passed last week, not without a great deal of controversy, by the British Parliament. The Patriot Act has clauses that are set to expire this year, so there will be quite a bit of debate over those before too long. Can you tell us if Norway passed special legislation following 9/11, or has it found that the legislation already on the books was adequate to cope with what we are dealing with?

Outre ces lignes de démarcation idéologique, il existe également une fragmentation géographique ou ethnique. Le mouvement Al-Qaïda, jadis plus unifié, est maintenant fragmenté en cinq ou six groupes ou sous-groupes géographiques. Il y a le groupe européen ou nord-africain; il y a le groupe irakien; il y a le groupe saoudien ou du Golfe; il y a le groupe afghan ou pakistanais; et il y a le groupe sud-asiatique.

Ces « nouveaux » Al-Qaïda, comme on pourrait les appeler, fonctionnent dans des milieux si différents — politique, militaire, pratique et culturel — qu'ils empruntent aussi des directions légèrement différentes. Ce processus général de fragmentation est l'un des plus importants que l'on observe à l'heure actuelle dans le contexte de la menace que pose les islamistes radicaux.

J'espère avoir répondu en partie à votre question.

**Le sénateur Fraser :** Je ne crois pas que vous ayez mentionné de groupe nord-américain. Ai-je manqué quelque chose ou est-ce un message auquel nous devrions porter attention?

**M. Hegghammer :** À l'instar d'autres analystes et chercheurs, je crois qu'il n'existe pas en Amérique du Nord un milieu islamiste radical local semblable à ce que l'on trouve dans les autres régions que j'ai mentionnées. Il existe une énorme différence entre les communautés islamistes en Amérique du Nord et celles en Europe, par exemple, si l'on tient compte de leur composition ethnique, des liens avec les mouvements politiques au Moyen-Orient et ailleurs et du niveau de surveillance dont elles font l'objet. Je crois qu'il est juste de dire que la communauté islamiste radicale locale en Amérique du Nord est plutôt faible.

Cela étant dit, je dois préciser que je n'ai pas travaillé précisément sur l'islamisme radical en Amérique du Nord et que je n'ai pas accès au renseignement de sécurité sur les activités en Amérique du Nord. Je dois aussi préciser que même si l'Amérique du Nord est exclue de ces cinq ou six groupes, cela ne veut pas dire que les islamistes radicaux n'ont pas l'intention d'attaquer des cibles nord-américaines à l'étranger ou en Amérique du Nord. Comme vous le savez sans doute, les États-Unis représentent encore le plus grand ennemi de toutes les organisations islamistes radicales qui sont actives aujourd'hui. Leur enracinement ou leur ancrage en Amérique du Nord est beaucoup plus faible qu'en Europe, par exemple.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Monsieur Hegghammer, comme nous examinons notre loi antiterroriste, nous sommes évidemment intéressés à savoir ce que d'autres pays ont fait pour affronter le même défi mondial. Naturellement, nous avons tous suivi avec intérêt le projet de loi du secrétaire de l'intérieur qui a été adopté la semaine dernière, dans la controverse, par le Parlement britannique. La Patriot Act comporte des dispositions qui viendront à échéance cette année, ce qui soulèvera bientôt tout un débat. Pouvez-vous nous dire si la Norvège a adopté une loi spéciale à la suite du 11 septembre ou si votre pays a jugé que les lois dont il disposait déjà étaient suffisantes pour faire face à la menace?



**Mr. Hegghammer:** Norway did change its legislation slightly in the aftermath of 9/11. There were no major changes to our legislation, at least not on the same scale as we have seen in the United States or in what was recently passed in the U.K. The modifications that were brought in were minor, I would say.

The public debate surrounding the legislation was not very significant. There was a broad consensus that the legal tools had to be adjusted somewhat to address the threat environment that had become apparent to all. There have not been significant calls for larger changes to the legislation, perhaps because Norway has not been the victim of any significant terrorist attacks or plots.

**Senator Lynch-Staunton:** Does that mean that Norway feels that it is exempt or is not on the list of al Qaeda or others? What you just said sounds somewhat complacent, that Norway does not feel threatened, and therefore may have to wait for something to happen before reacting. I hope I am wrong in that assessment.

**Mr. Hegghammer:** Norwegian authorities certainly take the threat seriously. Also, a significant amount has been invested in improving intelligence, security and cooperation with foreign allies. Norway's participation in the operations in Afghanistan and partial participation in what is going on in Iraq have proven that Norwegian authorities are taking this seriously.

In my remark about why there has been no public debate, I was simply trying to come up with a hypothesis as to why it has not really emerged. It does not reflect the view of policy-makers in Norway, the people in the academic community or in the intelligence community.

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you for that clarification. I have another topic to bring up with you, but I will do that on the second round.

How closely do your intelligence services work with your neighbours and all of Europe, and the rest of the world, for that matter? There is a question here as to whether there is enough coordination and exchange of information, even the most highly confidential, to help all of us together cope with terrorism. Is it a problem in Norway and elsewhere around you that cooperation is not as close as it should be?

**Mr. Hegghammer:** First, I wish to clarify whether my statements are being published. Is the transcription of this hearing being published?

**Senator Lynch-Staunton:** It is on the record. Should I stop now, then?

**Mr. Hegghammer:** I have very little knowledge of the intelligence world because I have not worked in that myself. I do not know to what extent or how well Norwegian services are cooperating with others. All I can say is that one of my few encounters with the intelligence community came in connection with our discovery of the document that could be related to the Madrid bombings, which you may have heard about. In that connection, we were in contact with Norwegian intelligence and with Spanish intelligence. My impression was that the level of

**M. Hegghammer :** La Norvège a modifié légèrement ses lois dans la foulée du 11 septembre. Il n'y a pas eu de changements importants, du moins pas de la même ampleur que ce que nous avons observé aux États-Unis ou, plus récemment, au Royaume-Uni. Je dirais que les changements adoptés ont été mineurs.

La législation n'a pas soulevé un important débat public. Il y avait un consensus général, à savoir que les outils juridiques devaient être quelque peu rajustés pour contrer la menace qui était devenue apparente pour tous. Il n'y a pas eu de pressions majeures pour que la loi soit changée plus en profondeur, peut-être parce que la Norvège n'a pas été la cible d'une attaque ou d'un complot terroriste d'importance.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Est-ce à dire que la Norvège croit ne pas être visée par Al-Qaida ou d'autres groupes? Ce que vous venez de dire témoigne d'une certaine complaisance, à savoir que la Norvège ne se sent pas menacée et qu'elle attend peut-être que quelque chose arrive avant de réagir. J'espère que je me trompe.

**M. Hegghammer :** Les autorités norvégiennes prennent la menace très au sérieux. De plus, la Norvège a investi beaucoup d'argent pour améliorer le renseignement, la sécurité et la coopération avec ses alliés. La participation de la Norvège aux opérations menées en Afghanistan et sa participation partielle aux activités actuelles en Irak montrent que les autorités norvégiennes prennent la chose au sérieux.

J'essayais simplement d'avancer une hypothèse pour expliquer pourquoi le débat public n'a pas vraiment eu lieu. Mes remarques ne reflètent en rien l'opinion des décideurs norvégiens, des personnes du milieu universitaire ou du milieu du renseignement.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Merci pour cette précision. J'aimerais aborder une autre question avec vous, mais je le ferai au prochain tour de table.

Vos services du renseignement travaillent-ils en collaboration avec ceux de vos voisins, ceux de tous les pays d'Europe, ainsi qu'avec ceux du reste du monde? On se demande ici s'il y a suffisamment de coordination et d'échange, même s'il s'agit des informations les plus confidentielles, pour nous aider tous à lutter contre le terrorisme. Le fait que cette coopération ne soit pas aussi étroite qu'elle devrait l'être en Norvège et ailleurs pose-t-il problème?

**M. Hegghammer :** Tout d'abord, j'aimerais savoir si mes déclarations vont être publiées. Est-ce que la transcription de cette audience va être publiée?

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Tout est inscrit aux fins du compte rendu; voulez-vous que je m'arrête?

**M. Hegghammer :** Mes connaissances du monde du renseignement sont très limitées, car je n'y ai jamais travaillé moi-même. Je ne sais pas dans quelle mesure les services norvégiens coopèrent avec d'autres; tout ce que je peux dire, c'est que je suis entré en contact avec le milieu du renseignement au moment où nous avons découvert le document qui pouvait être relié aux attentats à la bombe de Madrid et dont vous avez sans doute entendu parler. À cet égard, nous avons été en contact avec le renseignement norvégien et le renseignement espagnol. J'ai



cooperation prior to this discovery had been suboptimal. Perhaps the degree of exchange of information could have been better. That is perhaps my one pleasant experience with this particular topic.

On a general note, I can only stress the importance of intelligence sharing and intelligence cooperation. I personally see good-quality intelligence as our best means to protect civil liberties, to ensure that decisions are not made and legislation is not passed based on arbitrary or politically motivated assessments. Intelligence sharing and intelligence brainstorming across and between intelligence communities in various countries is of utmost importance to improve the overall quality of the intelligence that is used to combat terrorism.

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you for that, and I look forward to questioning in the second round.

**Senator Smith:** I have three questions, but I do not think they are too long. Thank you very much, professor, for both your time and your cooperation. It is appreciated. I have fond memories of Norway, but I will not talk about them today.

First, I have a curiosity. You mentioned five or six groupings, and then you named five, all of which seemed very logical to me. I understand your response to Senator Fraser about indigenous movements, but would the sixth one have been south of Egypt but yet in Africa, the Sudan, Somalia, or some of those adjacent countries? I wondered about the sub-Sahara and West Africa, places such as Northern Nigeria. Which was the sixth one you have thought about?

**Mr. Hegghammer:** The sixth was the central leadership of the old al Qaeda movement.

**Senator Smith:** That is not particularly geographical.

**Mr. Hegghammer:** That is correct. In this hypothesis or this analysis, which is shared by others, I am not sure to what extent the global jihadist network in Pakistan is an integral part of or separate from the old al Qaeda leadership of Osama bin Laden and his innermost circle. That would be the sixth one, if they are a separate unit.

**Senator Smith:** When you use the phrase “radical Islamist,” what is the criterion to be in that group? Does one have to be propagating criminal and terrorist activity? How do you define that term?

**Mr. Hegghammer:** My main criterion is violence. When I say “radical groups,” I mean groups that advocate or use violence.

**Senator Smith:** That is what I thought. I just wanted to clarify that.

My last question is with regard to your references to the Internet. You said that you got most of your information off the Internet. Unlike my children, I am not an expert on the Internet.

l'impression qu'avant cette découverte, le niveau de coopération était loin d'être optimal et peut-être que le degré d'échange d'informations aurait-il pu être supérieur. C'est peut-être la seule expérience positive pour moi à ce sujet.

De manière générale, je ne peux que souligner l'importance du partage du renseignement et de la coopération dans ce domaine. Personnellement, je considère qu'un renseignement de bonne qualité représente le meilleur moyen de protéger les libertés civiles, de s'assurer que des décisions ne sont pas prises ni que des lois ne sont adoptées à partir d'évaluations arbitraires ou politiquement motivées. Le partage du renseignement et le brainstorming dans ce domaine entre milieux du renseignement dans divers pays sont de la plus haute importance si on veut améliorer la qualité globale du renseignement utilisé pour lutter contre le terrorisme.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Merci pour cette réponse en attendant de vous poser d'autres questions au cours de la deuxième ronde.

**Le sénateur Smith :** J'ai trois questions, mais je ne pense pas qu'elles soient trop longues. Merci beaucoup, monsieur le professeur, pour votre temps et votre coopération que nous apprécions. J'ai de bons souvenirs de Norvège, mais je ne vais pas vous en entretenir aujourd'hui.

Tout d'abord, je suis curieux à propos d'un point. Vous avez parlé de cinq ou six regroupements et vous en avez nommés cinq qui me semblent tous très logiques. Je comprends votre réponse au sénateur Fraser au sujet des mouvements indigènes, mais le sixième se trouverait-il au sud de l'Égypte, toujours en Afrique, au Soudan, en Somalie ou dans un de ces pays adjacents? Je me pose des questions au sujet de l'Afrique subsaharienne et de l'Afrique de l'Ouest, au sujet d'endroits géographiques comme le Nigéria du Nord. Quel est le sixième regroupement dont vous voulez parler?

**M. Hegghammer :** Il s'agit du leadership essentiel de l'ancien mouvement Al-Qaïda.

**Le sénateur Smith :** Cela ne se rattache pas vraiment à un lieu géographique.

**M. Hegghammer :** C'est exact. Selon cette hypothèse ou cette analyse, à laquelle d'autres souscrivent, je ne suis pas sûr jusqu'à quel point le réseau mondial du djihad au Pakistan fait partie intégrante ou non de l'ancien leadership Al-Qaïda d'Oussama ben Laden et de ses proches. Ce serait le sixième regroupement, s'il s'agit d'une unité distincte.

**Le sénateur Smith :** Lorsque vous utilisez l'expression « islamiste radical », à quel critère faut-il répondre pour appartenir à ce groupe? Faut-il encourager l'activité criminelle et terroriste? Comment définissez-vous cette expression?

**M. Hegghammer :** La violence est mon principal critère. Lorsque je dis « groupes radicaux », je veux parler de groupes qui se font les défenseurs de la violence ou qui y ont recours.

**Le sénateur Smith :** C'est ce que je pensais, je voulais simplement que vous le précisiez.

Ma dernière question porte sur ce que vous avez dit au sujet d'Internet. Vous dites que vous obtenez la plupart de votre information sur Internet. Contrairement à mes enfants, je ne suis

My use of it is limited. Do those who propagate violence and terror seem to have any constraints in getting out their message on the various Internet networks? How do you assess their ability to preach violence and terrorism via the Internet?

**Mr. Hegghammer:** The Internet is one of the most important factors or meeting places for radical Islamist groups and sympathizers today. In many ways, the Internet has replaced Afghanistan as a meeting place, as a place for instruction and ideological debate. Also, since 2001, technological advances have continued at a high pace and have increased the bandwidth of Internet connections. Digital cameras and video cameras are more accessible, thus making the Internet an even more attractive means for radical Islamist groups to spread their propaganda.

I could say much more about the Internet and the way it is used by radical Islamist groups. I do not know if you want me to go on with that right now.

**Senator Smith:** I have another question related to this subject. Do you have a sense that terrorists use the Internet to distribute instructions in code to their followers? I am sure the CIA pours over every word of some of this. Do you have a sense or feel as to whether instructions are issued through codes in Internet messaging?

**Mr. Hegghammer:** I am glad you used the words "sense or feel." My assessment would be based on that. I do not have the technical expertise to discover or decipher codes, if there are any. I do see, however, radical Islamists discussing means of communication on the Internet in the discussion fora. They are discussing ways to communicate safely. They are expressing a great concern for communication safety. They are taking great precautions to avoid disclosing their physical locations, for example, or such things as their connections or acquaintances. They never openly discuss any operational details or specific plots on these web fora.

My feeling is that the Internet is not primarily used for operational purposes. I do not have the impression that the Internet is being used extensively to plan and execute terrorist attacks, but I have to caution that there may be a dimension to this that I do not see.

**Senator Joyal:** Mr. Hegghammer, what general impact, in your view, has the Iraq war had on terrorism? How do you evaluate the impact of the invasion of Iraq and the overthrow of Saddam Hussein on the terrorism movement around the world in the various clusters that you described earlier?

**Mr. Hegghammer:** The issue of the Iraq war is very important and complex. The Iraq war has been fiercely criticized both in North America and in Europe, of course, for perhaps undermining the overall war on terrorism that was started with Operation Enduring Freedom in Afghanistan. It has been argued by many intellectuals, politicians and experts that the invasion of

pas spécialiste d'Internet que j'utilise très peu. Ceux qui encouragent la violence et la terreur semblent-ils être soumis à des contraintes lorsqu'ils cherchent à transmettre leur message sur les divers réseaux Internet? Comment, d'après vous, sont-ils en mesure de prêcher la violence et le terrorisme via Internet?

**M. Hegghammer :** Internet est aujourd'hui l'un des facteurs ou l'un des lieux de rencontre les plus importants pour les groupes islamistes radicaux et leurs sympathisants. À de nombreux égards, Internet a remplacé l'Afghanistan comme lieu de rencontre et lieu d'instruction et de débat idéologique. Par ailleurs, depuis 2001, les progrès technologiques se poursuivent à un rythme accéléré, permettant d'augmenter la largeur de bande des connexions Internet. Les appareils photo et les caméras vidéo numériques sont plus accessibles, faisant ainsi d'Internet un moyen encore plus intéressant pour les groupes islamistes radicaux qui peuvent ainsi diffuser leur propagande.

Je pourrais en dire beaucoup plus au sujet d'Internet et de la façon dont il est utilisé par les groupes islamistes radicaux. Je ne sais pas si c'est que vous attendez de ma part maintenant.

**Le sénateur Smith :** J'ai une autre question qui se rapporte à ce sujet. Avez-vous l'impression que les terroristes utilisent Internet pour donner des instructions codées à leurs adeptes? Je suis sûr que la CIA examine chaque mot diffusé. Avez-vous le sentiment ou l'impression que des instructions codées sont données dans les messages Internet?

**M. Hegghammer :** Je suis heureux que vous utilisiez les mots « sentiment ou impression », car mon évaluation est fondée là-dessus. Je n'ai pas l'expertise technique pour découvrir ou déchiffrer des codes, le cas échéant. Ce que je vois, par contre, c'est que des islamistes radicaux discutent de moyens de communication dans des forums de discussion Internet. Ils discutent des moyens de communiquer de façon sûre et s'inquiètent au sujet de la sécurité des communications. Ils prennent de grandes précautions pour éviter de divulguer leur emplacement géographique, par exemple, ou d'autres sujets comme leurs relations ou leurs connaissances. Ils ne parlent jamais ouvertement de détails opérationnels ou de complots particuliers dans ces forums Internet.

J'ai le sentiment qu'Internet n'est pas principalement utilisé à des fins opérationnelles. Je n'ai pas l'impression qu'Internet soit beaucoup utilisé pour planifier des attaques terroristes et les mettre à exécution, mais je dois dire cependant qu'il se peut qu'il y ait une dimension à cet égard que je ne vois pas.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Hegghammer, à votre avis, quel impact général la guerre en Irak a-t-elle eu sur le terrorisme? Comment évaluez-vous l'impact de l'invasion de l'Irak et du renversement de Saddam Hussein sur le mouvement du terrorisme à l'échelle de la planète dans les divers regroupements que vous avez décrits un peu plus tôt?

**M. Hegghammer :** La question de la guerre en Irak est fort importante et complexe. Cette guerre a été féroce ment critiquée tant en Amérique du Nord qu'en Europe, bien sûr; elle aurait en quelque sorte saper la guerre générale contre le terrorisme qui a débuté par l'opération « Enduring Freedom » en Afghanistan. Beaucoup d'intellectuels, de politiciens et de spécialistes



Iraq has increased recruitment to radical Islamist circles and provided yet another motivational factor for radical Islamist groups.

There are two sides to the Iraq war. The Iraq war has worked in two different ways on the terrorism threat environment overall. The Iraq war probably did constitute a radicalizing factor for Islamic extremist circles, in that it came as a confirmation of all of the discourse and rhetoric that bin Laden and other Islamist ideologues had been preaching for many years; namely, that the U.S.-led West had imperialist ambitions in the Middle East. This has galvanized or reinforced the anti-Western stand in many communities.

In addition to this motivational side, the Iraq war has probably also added a more operational aspect; namely, that it has become an arena where radical Islamists from Iraq and many other parts of the Islamic world can come to gain combat experience and train in many of the makeshift terrorist training camps that I believe do exist in Iraq.

They can physically meet with radical Islamists from other parts of the world and form a new transnational Islamist network of the same kind, if not on the same scale, as the one that formed in Afghanistan, first in the 1980s and then in the latter half of the 1990s. That is the negative effect that the Iraq war has had.

There is another, I should say, perhaps positive side to the Iraq invasion that has rarely appeared, particularly in Europe, to date. One potentially positive consequence is that the Iraq war has become a new focal point for global Islamist groups. The Iraq war has actually undermined some of the other battlefronts that I mentioned to you: Saudi Arabia, Europe, Southeast Asia, so on and so forth. This new jihad in Iraq, which was forming in opposition to the U.S.-led presence there, introduced a debate in other parts of the world over whether one should stay and fight where one is, whether in Europe or Saudi Arabia or Southeast Asia, or whether one should go to Iraq and fight the Americans there. This became a very important debate because the Iraq theatre of operations was much more of a theologically safe bet than many of the other arenas for jihad that were available. The Iraqi jihad is a very important factor in understanding why the militants in Saudi Arabia have been severely weakened in the past year. There emerged a debate within the Saudi radical circles over whether one should fight the Saudi jihad or the Iraqi jihad. In the summer of last year, the debate ended in favour of going to Iraq. This has been an important factor in weakening the jihadist circles in Saudi Arabia, and we can see similar signs of discord and dispute within radical Islamist circles in Europe and elsewhere. From that perspective, one could say that the Iraq war has drained radical resources and zeal from other fronts to Iraq.

There is another possible positive consequence of the Iraq war that is being debated or talked about these days, namely, the kind of democratic impact that the construction of a new Iraq might

prétendent que l'invasion de l'Irak a augmenté le recrutement au sein des cercles islamistes radicaux et a motivé encore plus les groupes islamistes radicaux.

Il y a deux composantes à la guerre en Irak, laquelle a influé de deux façons différentes sur la menace terroriste en général. La guerre en Irak a probablement radicalisé les cercles extrémistes islamiques, puisqu'elle a confirmé tout le discours de ben Laden et d'autres idéologues islamistes tenu depuis de nombreuses années, à savoir que l'Occident, sous la houlette des États-Unis, nourrit des ambitions impérialistes au Moyen-Orient. C'est ce qui a galvanisé ou renforcé le sentiment anti-occidental dans de nombreuses collectivités.

Outre cet aspect de motivation, la guerre en Irak a probablement ajouté un aspect plus opérationnel, à savoir qu'elle permet aux islamistes radicaux d'Irak et de bien d'autres régions du monde islamiste d'acquérir de l'expérience au combat et de se former dans les nombreux camps d'entraînement terroristes de fortune qui, je le crois bien, existent en Irak.

Ils peuvent ainsi rencontrer d'autres islamistes radicaux en chair et en os provenant d'ailleurs dans le monde et former ainsi un nouveau réseau islamiste transnational du même genre, si pas de la même importance, que celui qui s'était formé en Afghanistan, d'abord dans les années 80 et ensuite, dans la deuxième moitié des années 90. C'est ainsi qu'on peut résumer l'effet négatif de la guerre en Irak.

Je devrais dire que l'invasion en Irak présente peut-être un aspect positif dont on a rarement parlé jusqu'à présent, notamment en Europe. Le fait que la guerre en Irak ait donné lieu à un nouveau point de convergence des groupes islamistes mondiaux est peut-être une de ses conséquences positives. La guerre en Irak a en fait ébranlé certains des autres fronts de bataille dont je vous ai parlé : l'Arabie saoudite, l'Europe, l'Asie du Sud-Est, et cetera. Ce nouveau djihad en Irak, qui s'est formé par opposition à la présence dirigée par les États-Unis, a suscité un débat dans d'autres régions du monde : faut-il rester et combattre là où on se trouve, qu'il s'agisse de l'Europe, de l'Arabie saoudite ou du Sud-Est asiatique, ou faut-il aller en Irak pour y combattre les Américains. C'est devenu un débat fort important, car le théâtre des opérations en Irak représentait un pari sans trop de risque au plan théologique, par rapport à bien des autres lieux éventuels du djihad. Le djihad irakien est un facteur très important qui permet de comprendre pourquoi les militants en Arabie saoudite ont été considérablement affaiblis au cours de l'an passé. Au sein des cercles radicaux saoudiens, on s'est demandé s'il fallait s'engager dans le djihad saoudien ou le djihad irakien. L'été dernier, le débat s'est terminé en faveur du djihad irakien. C'est donc un facteur important d'affaiblissement des cercles du djihad en Arabie saoudite et nous pouvons voir de semblables signes de désaccord et de dispute au sein des cercles islamistes radicaux en Europe et ailleurs. Dans cette perspective, on peut dire que la guerre en Irak a drainé les ressources radicales et le zèle dont elles font preuve d'autres fronts vers l'Irak.

On parle en ce moment d'une autre conséquence positive éventuelle de la guerre en Irak, à savoir le genre d'impact démocratique que pourrait avoir la construction d'un nouvel Irak



have on the rest of the region. If the new Iraq can set off a wave of democratic reform in the Middle East, it would be a good thing in terms of weakening the international terrorist threat because it would mean that much of the political frustration and activism could be channelled into non-violent forms of expression.

There are both positive and negative sides to the Iraq war, but overall, at least in the short to mid-term, the Iraq war has increased the threat of Islamist terrorism to Western interests.

**Senator Joyal:** How much should we be concerned about a nuclear threat and biological terrorism? You have not mentioned that in your opening presentation. Is this something that you monitor in a specific way? I have in mind access to nuclear material in the old Soviet Union and, of course, the situation in North Korea and Iran now, with the on-and-off negotiations with the European countries over the specific use of the nuclear capacity in Iran, et cetera. How much should we be concerned about that? Is it more important than any other threat that we might be considering?

**Mr. Hegghammer:** You are right; the issue of nuclear terrorism deserves special attention. Even though it might seem a low-probability event, it is certainly an extremely high-consequence one. This is a topic on which I have not worked in detail. I have, however, seen many references to these kinds of weapons in the literature that I read, the literature that is being produced by the radical Islamists themselves. For many of them, these kinds of weapons certainly seem attractive, and many of them would not hesitate to use them if they had them. I cannot, however, say anything about the extent to which they have acquired or are acquiring that kind of material.

The Internet is becoming more and more of a database or a collective memory for terrorist tactics and strategies, and an important part of this tactical literature includes instructional material for the production of chemical and biological material. That kind of information, which basically explains, in very clear and simple terms, how to produce these kinds of substances is circulating widely on the Internet and can be found quite easily by anyone competent in Arabic and with an interest in these kinds of issues.

This will be another cause for concern; the possibility that terrorists might use these instruction manuals to produce substances themselves. This is a concern that adds to that of direct acquisition of ready-made products from elsewhere. I must stress that this is not my area of specialization in any way.

**Senator Andreychuk:** I wish to follow up on that. You have said your research is basically from the Internet and that this is the new methodology, as opposed to telephone linkages and so on. How do you assess what is a real threat, what is a real story, and what are just information pieces put out by all kinds of people? In other words, how do you verify what you take into account as real terrorist activity?

sur le reste de la région. Si le nouvel Irak peut déclencher une vague de réformes démocratiques au Moyen-Orient, ce serait une bonne chose, puisque la menace terroriste internationale en serait affaiblie; en effet, la frustration et l'activisme politique pourraient, en grande partie, être canalisés dans des formes d'expression non violente.

La guerre en Irak présente donc des aspects à la fois positifs et négatifs, mais en général, en ce qui concerne le court et le moyen termes, elle a augmenté la menace du terroriste islamiste en ce qui concerne les intérêts de l'Occident.

**Le sénateur Joyal :** Devrions-nous nous inquiéter d'une menace de terrorisme nucléaire et biologique? Vous n'en avez pas parlé dans votre déclaration liminaire. Est-ce un point que vous surveillez particulièrement? Je pense à l'accès au matériel nucléaire dans l'ancienne Union soviétique, et, bien sûr, à la situation en Corée du Nord et en Iran actuellement, compte tenu des négociations en dents de scie avec les pays Européens au sujet du recours à la capacité nucléaire en Iran, etc. Jusqu'à quel point devrait-on s'en inquiéter? Cette menace est-elle plus importante que toutes celles que l'on pourrait envisager?

**M. Hegghammer :** Vous avez raison, la question du terrorisme nucléaire mérite une attention spéciale. Même si une telle forme de terrorisme peut sembler peu probable, elle entraîne certainement des conséquences sans pareil. C'est un thème sur lequel je n'ai pas travaillé en détail. J'ai toutefois pu voir beaucoup de mentions faites à propos de ces genres d'armes dans la documentation que j'ai lue, la documentation produite par les islamistes radicaux eux-mêmes. Pour bon nombre d'entre eux, ces genres d'armes semblent certainement attrayantes, et beaucoup n'hésiteraient pas à les utiliser s'ils les possédaient. Je ne peux toutefois pas dire s'ils possèdent déjà un tel matériel où s'ils sont en train de l'acquérir.

Internet devient de plus en plus une base de données ou une mémoire collective pour les tactiques et stratégies terroristes et une part importante de cette documentation tactique renferme des documents d'instruction relatifs à la production de matériel chimique et biologique. Cette sorte d'information qui explique en fait de façon très claire et simple comment produire ces genres de substances circule sur Internet et quiconque comprend l'arabe et s'intéresse à de telles questions peut facilement la trouver.

Le risque que des terroristes se servent de ces manuels d'instruction pour produire de telles substances est un autre point de préoccupation qui s'ajoute à celui que représente l'acquisition directe de produits finis provenant d'ailleurs. Je dois souligner que ce n'est pas mon domaine de spécialisation.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aimerais poursuivre sur ce point. Vous avez dit que votre recherche s'appuie essentiellement sur Internet qui représente la nouvelle méthodologie, par opposition aux liaisons téléphoniques, etc. Comment évaluez-vous ce qui est une menace réelle, ce qui est vrai, et ce qui représente simplement des bribes d'information transmises par toutes sortes de gens? En d'autres termes, comment vérifiez-vous ce que vous considérez comme une activité terroriste réelle?

**Mr. Hegghammer:** That is a very important and extremely difficult question. I am not involved in tactical counterterrorism. I do not have to assess tactical information. I do not make decisions about whether the particular tactical intelligence is credible or not. I do not make the decisions concerning whether we should act upon information or not. Therefore, it is difficult for me to say anything about tactical information.

What I study is more of a strategic nature. I study documents and declarations that most often outline strategies for how to wage jihad in the mid-term to long-term future.

It is relatively easy to establish the veracity of a document, to see to what extent it is emanating from a well-known radical Islamist group, whether it is coming from a bored, 17-year-old in a suburb of Paris or whether it is another kind of fake.

If one has a certain experience with these kinds of texts and with that kind of language, one can make relatively certain assumptions about the reliability and veracity of a specific document. However, it is very difficult for me to link specific documents or outlines of strategies to specific acts on the ground. The number of times I have been able to link a document or a statement to an operation has been very limited indeed.

Perhaps the only two examples that I have come across in my research has been what I call the Madrid document, and the letter sent from Abu Musab al-Zarqawi in Iraq to Osama bin Laden and Ayman al-Zawahiri in Afghanistan — a letter which was intercepted by American intelligence in January 2004 and subsequently published.

In the Madrid document, as you may know, the author specifically recommends striking at Spanish targets around the time of the election, because in his view, this could spark political change and influence the election in a way positive to the resistance in Iraq. This document was written four or five months prior to the elections and so it may have been a forewarning of what was to come.

In the case of the Abu Musab al-Zarqawi document, we find in there a lot of declarations from Zarqawi to the effect that he is looking for Americans to capture, to use these hostages for media purposes. This was written at the time when there had been no hostages taken in Iraq and these documents could have been seen as a forewarning of what was to come in April last year, because as you know this wave of kidnappings in Iraq started in early April 2004. These are prominent yet rare examples of that kind of concrete linkage between documents and acts on the ground.

**Senator Andreychuk:** You said there was terrorist activity within Europe. Have you seen any indication of future activity within Europe, the Middle East or the United States?

**Mr. Hegghammer:** The easier thing to say is that while there are many options those options can become part of the problem. There are a wide range of threats being issued, a wide range of

**M. Hegghammer :** Votre question est très importante et extrêmement difficile. Je ne fais pas de contre-terrorisme tactique; je n'ai pas à évaluer de l'information tactique. Je ne décide pas si tel ou tel renseignement tactique est crédible ou non. Je ne décide pas s'il faut agir compte tenu de l'information ou non. Il m'est donc difficile de dire quoi que ce soit au sujet de l'information tactique.

Ce que j'étudie est davantage de nature stratégique. J'étudie les documents et les déclarations qui, le plus souvent, précisent les stratégies relatives à la façon de mener le djihad à moyen et à long termes.

Il est relativement facile d'établir la véracité d'un document, de voir jusqu'à quel point il émane d'un groupe islamique radical bien connu, ou d'un adolescent de 17 ans qui s'ennuie dans une banlieue parisienne, ou encore s'il s'agit d'un autre genre de faux document.

Il suffit d'avoir une certaine expérience de ces genres de textes et de langage pour pouvoir faire des hypothèses relativement assurées au sujet de la fiabilité et de l'authenticité d'un document particulier. Toutefois, il m'est très difficile d'établir un lien entre des documents précis ou des grandes lignes stratégiques et des actions particulières sur le terrain. C'est très peu de fois qu'il m'est arrivé de pouvoir établir un lien entre un document ou une déclaration et une opération.

Les deux seuls exemples peut-être sur lesquels je suis tombé au cours de ma recherche sont ce que j'appelle le document de Madrid, et la lettre envoyée par Abu Musab al-Zarqawi en Irak à Oussama ben Laden et à Ayman al-Zawahiri en Afghanistan — une lettre qui a été interceptée par le renseignement américain en janvier 2004 et publiée par la suite.

Comme vous le savez sans doute, dans le document de Madrid, l'auteur recommande spécifiquement de cibler l'Espagne au moment des élections, car, à son avis, cela pourrait déclencher un changement politique et influencer les élections d'une manière positive pour la résistance en Irak. Ce document a été rédigé quatre ou cinq mois avant les élections et peut avoir été un avertissement de ce qui allait se produire.

Dans le document Abu Musab al-Zarqawi, nous trouvons beaucoup de déclarations de Zarqawi qui démontrent qu'il cherche à capturer des Américains, à utiliser ces otages à des fins médiatiques. Ce document a été rédigé au moment où aucun otage n'avait encore été pris en Irak et il peut être considéré comme un avertissement de ce qui allait arriver en avril l'année dernière, car, comme vous le savez, cette vague d'enlèvements en Irak a commencé au début d'avril 2004. Ce sont des exemples marquants, mais cependant rares, de ce genre de liens concrets entre documents et actions sur le terrain.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez dit qu'on note une certaine activité terroriste en Europe. Voyez-vous une indication d'activités futures en Europe, au Moyen-Orient ou aux États-Unis?

**M. Hegghammer :** Le plus facile à dire, c'est que même s'il existe de nombreuses possibilités, elles peuvent faire partie du problème. Toute une gamme de menaces est émise, tout un

strategies being proposed, and a wide range of documents that are produced that come up with the new way forward in these radical Islamist circles. They sometimes go in quite different directions. Therefore, it is very difficult to give a single clear answer to your question in that respect.

I could add also that one rarely knows the specific geographical situation of the person who is writing this kind of declaration or statement. Sometimes when it comes from a specific group, like Abu Musab al-Zarqawi's group in Iraq or knows that it is coming from Iraq or when it comes from al Qaeda on the Arabian Peninsula, one knows that it is coming from Saudi Arabia. There are a lot of other texts, statements and proposals where the provenance is less clear, so it is even more difficult to know whether the strategy is one that the operative elements of this movement will choose.

**Senator Andreychuk:** You are saying that if it comes from al-Zarqawi you know it comes from Iraq. How do you know that? Strategically, could it not be coming from anywhere in the world in the name of al-Zarqawi? Why would you assume that it originates in Iraq?

**Mr. Hegghammer:** So far I have not seen many examples of fakes in the sense of people signing under other people's names when they have no connection with that person.

It could be that I have not been critical enough, but when a document signed by Abu Musab al-Zarqawi and circulated as such in the forums I have to assume that it is real. When the document contains specific information about recent operations carried out in Iraq, and then published on a website connected with previous statements of the same kind from the same source, one has to make an overall assessment that it is likely that it is real and that it comes from Iraq.

One needs to be critical in one's assessment at any given time, as you rightly point out. There will also be an element of uncertainty in the world of the Internet because, as you say, things can be posted from pretty much anywhere.

**Senator Lynch-Staunton:** In your research into the whole issue of terrorism and your search for information, have you been able to establish a profile of a terrorist?

One witness told us last week that a terrorist is usually a male in the 18- to 35-year age group, but that does not answer my question: What makes a terrorist?

We do spend a lot of time on the effect of terrorism, but as far as I know, not much public information is available on the causes of terrorism. It would help us and give us a better idea if you could give us sources or any of your own impressions.

éventail de stratégies est proposé et de nombreux documents indiquant la nouvelle voie à suivre sont produits au sein de ces cercles islamistes radicaux. Ils vont parfois dans des directions complètement opposées si bien qu'il est très difficile de donner une seule réponse claire à votre question.

Je pourrais aussi ajouter que l'on connaît rarement l'endroit exact où se trouve la personne qui a écrit ce genre de déclaration. Parfois, quand les propos sont signés par un groupe particulier, comme celui d'Abu Musab al-Zarqawi, on sait qu'ils viennent d'Irak, et s'ils sont revendiqués par al-Qaïda, dans la péninsule d'Arabie, on en déduit qu'ils viennent d'Arabie saoudite. Mais il y a beaucoup d'autres textes, déclarations et propositions dont la provenance est plus obscure; il est donc encore plus difficile de savoir quelle stratégie sera choisie par les cellules actives de l'organisation.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous dites que si le message est lancé par al-Zarqawi, il vient d'Irak. Comment le savez-vous? Pour des raisons stratégiques, ne pourrait-il pas venir de n'importe où sur la planète au nom d'al-Zarqawi? Pourquoi tiendriez-vous pour acquis qu'il provient d'Irak?

**M. Hegghammer :** Jusqu'à présent, je n'ai pas vu beaucoup d'exemples de fausses déclarations, au sens où des individus signent au nom d'autres personnes alors qu'ils n'ont aucun lien avec elles.

Peut-être n'ai-je pas l'esprit assez critique, mais quand un document est signé par Abu Musab al-Zarqawi et qu'il circule comme tel dans les forums, je dois présumer qu'il est authentique. Quand le document contient des informations précises sur des opérations récentes menées en Irak et qu'il est ensuite diffusé sur un site Internet, en lien avec des déclarations précédentes du même genre et provenant de la même source, on doit globalement évaluer qu'il s'agit d'une réelle menace et qu'elle vient d'Irak.

À tout moment, on doit faire preuve d'esprit critique dans ses évaluations, comme vous l'avez souligné avec raison. Il y a aussi un élément d'incertitude dans le monde virtuel d'Internet parce que, comme vous l'avez dit, les choses peuvent être envoyées d'à peu près n'importe où.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Au cours de vos recherches sur le terrorisme et de votre quête d'informations, avez-vous été en mesure de dresser un profil du terroriste?

Un témoin nous a dit la semaine dernière qu'un terroriste est habituellement un homme âgé entre 18 et 35 ans, mais cela ne répond pas à ma question : qu'est-ce qui fait de quelqu'un un terroriste?

Nous passons beaucoup de temps à discuter de l'impact du terrorisme, mais à ma connaissance, il y a très peu d'information publique sur ses causes. Si vous pouviez nous parler des sources ou nous faire part de votre opinion là-dessus, cela nous aiderait et nous donnerait une meilleure idée de la situation.



Is it in part, because there is an extreme hate of the West because of its interference in the Middle East for so many decades? Is it a hate of the Jews; something which is inborn and which is yet part of being brought up today? Is it because of the West's support of repressive regimes?

I am not trying to shift the blame; I am trying to find some rationale for these actions.

**Mr. Hegghammer:** You have put your finger on perhaps the most important question in all in this domain. The issue of the root causes of terrorism and the causes of recruitment into Muslim Islamist activity are extremely important research questions. One of the main problems on this topic is that terrorism in and of itself is not a very easily researchable object. Many academics agree with me that terrorism is primarily a means and a method. The underlying motivations that lead a person or a group to employ that method may be very different from one another. There are many different paths leading to the strategic choice of using terrorism.

The root causes of Islamist terrorism may be different from that of right-wing terrorism, for example, and recruitment into environmental terrorism may be different from that of left-wing terrorism.

The political and social substructure of the phenomena of the terrorism is so diverse and so varied that it is difficult to draw any clear conclusions as to the causes of terrorism.

I am able to comment on Islamist terrorism, which is my area of expertise.

The phenomenon is very complex, but in general terms, one can speak of three types of radical Islamist terrorism, the roots and origins of which we must analyze separately. One is what I call socio-revolutionary Islamist terrorism. That is Islamist groups that primarily fight for state power. These groups emanate from social protest movements and discontent with a particular regime. Another type is nationalist or separatist Islamist terrorism, which comes out of broader political movements that struggle for a particular territory, whether that is in Israel, Palestine, Chechnya, or elsewhere. A third type is the global jihad type, which is part of a broader anti-Western movement. The global jihadist groups do not fight for one particular state or particular territory. They fight to defend all Muslim territories at once. The origins and/or the motivations for joining such groups may be varied.

I would like to say a few words about what I consider the three main causes for the al Qaeda phenomenon, this global jihad phenomenon, which concerns us the most. There are the political realities such as the conflicts of interest in and around the Islamic world and the conflict in Palestine and the Western strong support for the Israeli position. There is the strong U.S. military presence in the gulf region, which de facto increased after the end of the Cold War, and increased significantly with the Iraq war. These political realities cause a lot of frustration and political activism among many Muslims.

Est-ce en partie à cause d'une haine farouche envers un Occident qui s'ingère dans les affaires du Moyen-Orient depuis tant de décennies? Est-ce une haine héréditaire des Juifs qui est transmise aux générations actuelles? Est-ce l'appui de l'Occident pour des régimes répressifs?

Je ne tente pas de faire porter le blâme à qui que ce soit; j'essaie de trouver une certaine logique derrière ces actions.

**M. Hegghammer :** Vous avez mis le doigt sur la question qui est peut-être la plus pertinente dans ce dossier. Les causes profondes du terrorisme et les raisons pour rejoindre les rangs des groupes islamistes musulmans sont des sujets de recherche très importants. Un des principaux problèmes est que le terrorisme en soi n'est pas un objet de recherche très facile. De nombreux universitaires sont d'accord avec moi pour dire qu'il est d'abord un moyen et une méthode. Les motivations qui poussent quelqu'un ou un groupe à employer cette méthode peuvent être très différentes d'un cas à l'autre. Il y a de nombreuses voies, toutes différentes, qui mènent au terrorisme.

Les causes profondes du terrorisme islamiste peuvent être très différentes de celles du terrorisme de droite, par exemple, et le recrutement pour le terrorisme environnemental peut se distinguer de celui du terrorisme de gauche.

Les sous-structures sociopolitiques du phénomène sont tellement variées qu'il est difficile de tirer des conclusions claires concernant les causes du terrorisme.

Je peux vous parler du terrorisme islamiste, c'est mon domaine de compétence.

C'est un phénomène très complexe, mais en gros, on peut parler de trois types de terrorisme islamiste radical, et il convient d'analyser leurs racines et leurs origines séparément. Il y en a un que j'appelle « le terrorisme islamiste social-révolutionnaire ». Il est incarné par des groupes qui, essentiellement, se battent pour prendre le pouvoir, qui sont issus de mouvements de protestation sociale et qui s'alimentent de l'insatisfaction envers un régime en particulier. Il y a aussi le terrorisme islamiste nationaliste ou séparatiste, né de mouvements politiques plus importants et axé sur la lutte pour un territoire, comme c'est le cas en Israël, en Palestine, en Tchétchénie ou ailleurs. Il y a enfin le jihad mondial, qui fait partie d'un vaste mouvement anti-occidental. Les groupes qui se réclament de ce mouvement ne se battent pas pour un État ou un territoire donné, mais pour défendre tous les territoires musulmans. Les causes et les motivations qui poussent des gens à adhérer à de tels groupes sont variées.

Je voudrais dire quelques mots au sujet de ce que je considère être les trois causes principales à l'origine du phénomène al-Qaïda, de ce djihad mondial, qui nous préoccupe au plus haut point. Les conflits d'intérêts dans le monde islamique et autour de celui-ci, le conflit en Palestine et l'appui solide des Occidentaux pour la position israélienne sont des réalités politiques. Il y a aussi la forte présence de l'armée américaine dans la région du Golfe, qui, de fait, s'est accrue après la fin de la guerre froide et s'est fortement accentuée depuis la guerre en Irak. Ces réalités politiques font naître bien des frustrations et entraînent beaucoup de musulmans vers l'activisme politique.

The second reason that comes on top of the political realities is the filter with which the radical Islamists interpret these political realities. I am referring to the discourse and the ideology. One of the main causes of the global Islamic terrorism that we have seen in the past few years is the discourse that Osama bin Laden and some of his co-ideologues have been able to construct since the mid-1990s. That is, a discourse and ideology that was able to appeal to frustrated youth and politically motivated Muslims from a wide range of backgrounds and rally them under one banner.

The discourse consisted of several elements, one of which was the focus on the external enemy, the U.S. and the West, rather than the internal enemy that had been the main enemy for the radical Islamists up until that time. It included repeating the many places around the world where Muslims were involved in conflict and presented the view that they were victims of persecution. To understand the origin of this phenomenon one must understand this discourse and ideology.

A third key factor is the training camps in Afghanistan. The importance of these training camps really cannot be underestimated; the training camps in Afghanistan enabled al Qaeda to make operational the political mobilization and created the frustration that has been mustered through bin Laden's discourse. In the training camps, recruits were socialized into violence and they built close relationships with each other; this resulted in the success of long-distance terrorist operations.

It is not a coincidence that in Europe every discovered terrorism plot since 2000 has involved at least one person that trained in Afghanistan. The process of brutalization that took place in these training camps in Afghanistan, and that is taking place in Iraq, are key reasons for the kind of terrorism that we see today.

**Senator Lynch-Staunton:** This has been a valuable contribution. I am only sorry that we do not have time to continue this particular discussion. I thank you for spending as much time with as you did because it was most appreciated and helpful.

**Senator Fraser:** Mr. Hegghammer, I would like to continue with the matter of recruitment. I assume that the Internet is a tool for recruitment, to some extent. Is it an effective tool? To what extent is it utilized as such a tool? Should we worry about it? Is there something we can do about it?

**Mr. Hegghammer:** Yes, I think the Internet is an extremely important factor to the recruitment efforts of radical Islamist groups, and that is because of the amount of radical literature that is available on the Internet. A young Muslim may find all kinds of religious rulings on the Internet and texts that appear to be Islamic that legitimize any specific political position or military tactic that he may choose to use.

À ces réalités politiques s'ajoute le prisme au travers duquel les islamistes radicaux voient ces réalités. Je fais référence au discours et à l'idéologie. On a constaté que le discours qu'Oussama ben Laden et certains de ses idéologues ont réussi à construire depuis le milieu des années 90 est une des principales causes du terrorisme islamiste mondial observé ces dernières années. Un discours idéologique capable de rallier à une même cause des jeunes mécontents et des musulmans ayant des motivations politiques, tous d'origine très diverses.

Le discours était composé de plusieurs éléments, dont l'un était l'accent mis sur l'ennemi extérieur, les États-Unis et l'Occident en l'occurrence, et non plus sur l'ennemi intérieur, soit le principal ennemi des islamistes radicaux jusque-là. On y répétait quels étaient les nombreux endroits dans le monde où les musulmans étaient engagés dans des conflits et on donnait l'impression qu'ils étaient victimes de persécutions. Pour comprendre l'origine de ce phénomène, il faut comprendre le discours et l'idéologie.

Autre élément essentiel : les camps d'entraînement en Afghanistan. L'importance de ces camps ne doit pas être sous-estimée; en Afghanistan, ceux-ci ont permis à al-Qaïda de rendre possible la mobilisation politique et de propager le mécontentement alimenté par les discours de Ben Laden. Dans les camps d'entraînement, les recrues étaient formées pour commettre des actes de violence et elles ont noué des liens étroits entre elles; le succès des activités terroristes à l'étranger en est la preuve.

Le fait qu'au moins une personne entraînée en Afghanistan ait été impliquée dans chaque complot terroriste démasqué en Europe depuis l'an 2000 n'est pas une coïncidence. La brutalité prônée dans ces camps d'entraînement en Afghanistan et aujourd'hui en Irak a en grande partie fait du terrorisme ce qu'il est aujourd'hui.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Cette intervention est très instructive et je regrette que nous n'ayons pas le temps de poursuivre la discussion. Je vous remercie d'avoir passé autant de temps avec nous, ce fut très apprécié et très utile.

**Le sénateur Fraser :** Monsieur Hegghammer, je voudrais poursuivre avec la question du recrutement. J'imagine que dans une certaine mesure, Internet est utilisé comme outil de recrutement. Est-ce un outil efficace? Dans quelle mesure est-il utilisé? Devrions-nous nous en préoccuper? Est-ce qu'il y a quelque chose que l'on puisse y faire?

**M. Hegghammer :** Oui, je pense qu'Internet est un moyen de recrutement extrêmement important pour les groupes islamistes radicaux, et c'est en raison de la quantité de documents extrémistes qui sont accessibles sur Internet. Un jeune musulman peut trouver sur Internet toutes sortes de préceptes religieux et des textes apparemment islamiques qui justifient n'importe quelle opinion politique ou tactique militaire qu'il peut vouloir adopter.



Why do young Muslims seek information and religious guidance on the Internet? In many cases, it is because they do not find the answers they seek in the mosques or any other forums where Muslims would usually seek religious guidance.

There has been great focus in the West on bringing moderation into the mosques; and imams do not speak about politics. If they do speak about politics, it is in a moderate way, as we like to see. I say this from talking to people who are involved in community relations and spend a great deal of time in mosques, in Britain in particular. In practice, imams in Britain and Norway, and in most other countries in the West, are afraid to speak about politics, no matter the moderate level of discourse or line they might take. They think that a political discussion might lead to their coming to the attention of security services or journalists. In many cases, political debates no longer take place in the mosques so young Muslims do not have an opportunity to discuss the topics that interest them.

Without the religious guidance found in the mosques where do they go? They go to informal study circles generally confined to the suburbs in the large cities in Europe. People set up independent private study groups in their own studios or apartments. They surf the Internet to find guidance on those issues that concern them the most. The Internet has become an important radicalizing factor for young Muslims across the world, including the West.

I am not sure that I have the complete answer to deal with this issue. The difficulty is in striking a balance between leaving the Internet openly available to all so as to not infringe on people's civil liberties by monitoring every step they might take online and knowing who is visiting the most radical Islamist sites. This balance is extremely difficult to strike. Added to problem is the technological difficulty of monitoring and keeping track of who is posting things on the Internet and who is reading it.

Over all, I think the best thing we can do is channel some of the radical Islamist sites into a manageable number of sites to gain a better overview of what is happening. The problem with trying to shut down radical sites is that the problem will simply spread because you would decentralize it such that you would end up with many small, intimate sites on obscure addresses all over the place that would be even more difficult to monitor. The best solution is to channel these sites into a more manageable number to obtain a better idea of they are saying. It is important to read these online discussions because they reflect, to a large extent, the thinking of young radicalized Muslims, their frustrations, their view of the world and, perhaps, their plans for the future.

**Senator Kinsella:** Mr. Hegghammer, please share with the committee what you have read on the Internet that relates to discussions about specific delivery vehicles for dirty bombs or nuclear biological weaponry. For example, whether it is of the missile type, whether it is in containers on container ships, freighters, what is the chatter out there with respect to the various kinds of delivery vehicles?

Pourquoi les jeunes musulmans cherchent-ils des informations et des conseils religieux sur Internet? Bien souvent, c'est parce qu'ils ne trouvent pas les réponses qu'ils cherchent dans les mosquées ou les autres assemblées que les musulmans fréquentent habituellement.

On a beaucoup insisté en Occident pour inviter à la modération dans les mosquées, et les imams ne parlent pas de politique. S'ils le font, c'est avec mesure, comme nous le souhaitons. C'est ce que me disent des gens qui s'occupent de relations communautaires et passent beaucoup de temps dans les mosquées, en Grande-Bretagne, en particulier. Dans les faits, les imams en Grande-Bretagne et en Norvège et dans beaucoup d'autres pays occidentaux, ont peur de parler de politique, même de façon pondérée. Ils craignent en le faisant de susciter l'attention des services de sécurité ou des journalistes. Comme il y a beaucoup moins de débats politiques dans les mosquées, les jeunes musulmans n'ont pas l'occasion de discuter des sujets qui les intéressent.

S'ils ne peuvent pas se faire conseiller dans les mosquées, où vont-ils? Ils se joignent à des groupes d'études informels qui se réunissent habituellement dans les banlieues des grandes villes d'Europe. Les gens forment des groupes d'études indépendants dans leur studio ou leur appartement. Ils vont sur Internet trouver des conseils sur les questions qui les intéressent le plus. Internet est un outil de radicalisation important pour les jeunes musulmans dans le monde, y compris en Occident.

Je ne suis pas certain d'avoir toutes les réponses à ce problème. Il est difficile de trouver un juste milieu entre laisser les gens fureter librement sur Internet pour ne pas empiéter sur leurs libertés civiles et contrôler tout ce qu'ils font en ligne pour savoir qui visite les sites islamistes les plus radicaux. C'est extrêmement difficile d'arriver à un équilibre. À cela s'ajoute le fait qu'il est difficile sur le plan technologique de savoir qui diffuse quoi sur Internet et qui consulte.

En somme, je pense qu'il vaut mieux canaliser les sites islamistes radicaux en un nombre gérable pour avoir une meilleure idée de ce qui se passe. Quand on ferme des sites radicaux, on se retrouve avec beaucoup de petits sites privés aux adresses obscures dispersés un peu partout et même encore plus difficiles à contrôler. Il vaut mieux les concentrer en un nombre plus gérable pour avoir une meilleure idée de ce qu'on y trouve. Il est important de lire les discussions en ligne parce qu'elles révèlent pour une bonne part les idées des jeunes musulmans radicaux, leurs frustrations, leur opinion sur le monde et, peut-être, leurs projets futurs.

**Le sénateur Kinsella :** Monsieur Hegghammer, pourriez-vous faire part au comité des discussions que vous avez lues sur Internet concernant les moyens de transport des bombes radiologiques ou des armes nucléaires. Que dit-on sur Internet à propos de ces différents moyens de transport?



**Mr. Hegghammer:** I have an overall feeling for what you have said although that is a topic that I have not worked on very much. It is rare for me to see very ingenious methods of delivery. The tactical handbooks that I find, and that I sometimes have a look at, contain instructions for producing the material and sometimes for placing that material in a particular way in a bomb. That main delivery vehicle is circulated in the tactical manuals that I come across.

Whether other means of delivery are under consideration, I cannot say. I simply have not studied the issue in enough detail to make an observation. There may well be people in the intelligence communities who have looked at this in much more detail than I have. My work focuses mainly on ideology and the ideological debates more than the tactical aspects of terrorist activity.

**Senator Joyal:** Mr. Hegghammer, you have described the various causes of terrorism as multifaceted.

Could you exchange with us your wisdom, knowledge and expertise on the response of the free world to terrorism?

Are we concentrating too much on what I call curing the effect of terrorism, that is intelligence and war, and not enough time in defining multifaceted policies that would prevent terrorism from appearing?

I think our bias is that we seem to concentrate all of our efforts on repressing and not enough on preventing. In terms of prevention, it seems that it is a very difficult and sophisticated endeavour.

How would you, in your own experience, express concern at that level?

**Mr. Hegghammer:** That is a very good, yet difficult question. I agree with you that one must focus as much as possible on the causes of terrorism in order to prevent it. It is probably not a question, and I am sure you are not intending it in an either/or way. What you are hinting at is perhaps the overemphasis of the security perspective on terrorism at the expense of more long-term, preventive political measures to prevent it.

I do not think I am well placed or qualified enough to opine on what exactly the proportions of focus should be. What I can say, however, is that one should think about counterterrorism on perhaps three different levels. First is the tactical level, where one must have good and competent intelligence services that can intercept communications and plans to prevent specific plots from being executed.

Second is a more strategic level, and this is where ideology and the study of the thinking of terrorists comes in; this area of study has been somewhat neglected. This is a level that is somewhere in between the larger root causes of terrorism and the more tactical causes. It is a level at which one understands how the political, social and economic realities are interpreted to legitimize violence. This dimension can be useful in obtaining an early warning for the general strategic direction that some terrorist groups or movements may be taking months or perhaps years in advance.

**M. Hegghammer :** J'ai une opinion là-dessus même si ce n'est pas un sujet que j'ai examiné à fond. Je trouve rarement très ingénieux ces moyens de transport. Les guides tactiques que je trouve, et que je consulte parfois, indiquent comment fabriquer le matériel et l'installer dans une bombe. On précise le moyen de transport dans les manuels sur lesquels je tombe.

Je ne peux pas dire s'il y a d'autres modes de transport à l'étude. Je n'ai pas examiné la question en détail pour pouvoir me prononcer. Des spécialistes des services de renseignement ont peut-être approfondi la question beaucoup plus que moi. Je m'intéresse surtout aux idéologies et aux débats idéologiques, plus qu'aux aspects tactiques des activités terroristes.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Hegghammer, vous avez dit que les causes du terrorisme sont multiples.

En tant qu'expert, pourriez-vous nous faire part de vos réflexions sur la réponse du monde libre au terrorisme?

Cherchons-nous trop à trouver un remède aux effets du terrorisme, avec les services de renseignement et la guerre, et pas assez à définir des politiques diversifiées pour prévenir le terrorisme avant qu'il ne se manifeste?

Je pense que nous semblons trop insister sur la répression et pas assez sur la prévention. Par ailleurs, la prévention est une entreprise très difficile et complexe.

Qu'en pensez-vous d'après votre expérience?

**M. Hegghammer :** Votre question est très pertinente, mais il est difficile d'y répondre. Je conviens avec vous qu'il faut se concentrer autant que possible sur les causes du terrorisme pour le prévenir. Vous ne me demandez probablement pas de choisir entre les deux. Vous laissez entendre qu'on insiste peut-être trop sur l'aspect sécurité dans le cas du terrorisme aux dépens de mesures politiques à long terme de prévention.

Je ne pense pas être bien placé pour vous dire exactement comment doser les choses. Je peux cependant vous dire qu'il faut chercher à lutter contre le terroriste peut-être sur trois plans. D'abord, le plan tactique, parce qu'il faut avoir de bons services de renseignement qui peuvent intercepter les communications et les plans afin de prévenir l'exécution de projets précis.

Ensuite, le plan plus stratégique, et c'est à ce niveau que l'idéologie et l'étude des doctrines des terroristes entrent en ligne de compte; cet aspect a été un peu négligé. Il se situe entre les causes profondes du terrorisme et les questions plus tactiques. C'est lui qui permet de comprendre comment les réalités politiques, sociales et économiques servent à justifier la violence. L'étude de cet aspect peut nous avertir à l'avance de l'orientation stratégique générale que certains groupes ou mouvements terroristes pourront prendre dans les mois ou même les années à venir.

Above the tactical and strategic levels is the level of the root causes. As I mentioned previously, this level involves several issues. There are the political conflicts and the wars that are fundamental to these phenomena. There is also the issue of social exclusion, which is particularly relevant for diaspora Muslims. There is the issue of socio-economic factors. The debate over whether poverty causes terrorism has unfortunately been dismissed somewhat in favour of the view that it has no link to it whatsoever. The relationship is very complicated. The issue of poverty is relevant to some extent in this context. Poverty is part of this more long-term, root-cause level that must be addressed.

In order to prevent international terrorism, one must work very hard in all three of these spheres. I hope that politicians and others will see that and act accordingly.

**Senator Smith:** You said that you have followed the mosque activity in Britain and that political propaganda in mosques no longer exists.

I think that is generally true, but I know there was at least one mosque in London that was very extreme, and where the shoe bomber was from. As I recall, a couple of months ago, the British government decided to try to deport the imam, even though he might have been born in Britain. The imam went underground and I have not heard much more about it.

Can you shed any more light on whether that tactic seems to work?

**Mr. Hegghammer:** I am not sure that I am either able or well placed enough to say anything about that situation. I know the Finsbury Park mosque in north London, and about Abu Hamza who is currently in custody in the U.K. while awaiting extradition to the U.S. The Finsbury Park mosque was a particular phenomenon in the Islamist scene in that radical North African Arabs dominated its membership. It was a mosque in a milieu that could be linked to a lot of concrete terrorist plots and criminal activity. It was an arena for recruitment and radicalization, and we know that many people who frequented that mosque ended up in Afghanistan in the late 1990s and early 2000s. There is legislation available to the British government to deal with problems related to the Finsbury Park mosque.

I do not think this is a general strategy for dealing with potentially radical mosques in the U.K., and I do not think I am the proper person to judge whether the strategy has been successful or not.

**Senator Smith:** My last question relates to the three types of radical Islamist groups. The first category is out for state power and who are disillusioned with their particular regime. This brings me to Saudi Arabia. I have been reading more and more about the Wahhabi group that killed foreigners who were working in Saudi Arabia.

Outre les plans tactiques et stratégiques, il y a celui des causes profondes. Comme je l'ai dit plus tôt, il y en a plusieurs. Les guerres et les conflits politiques sont à la base de ces phénomènes. Il y a aussi l'exclusion sociale, qui est particulièrement pertinente pour les musulmans de la diaspora. Ce sont des facteurs socioéconomiques. La pauvreté comme cause du terrorisme a malheureusement été écartée parce que l'on croit maintenant qu'il n'y a aucun lien entre les deux. La question est très compliquée. La pauvreté est pertinente dans une certaine mesure dans ce contexte. C'est une cause profonde à plus long terme.

Pour prévenir le terrorisme à l'échelle internationale, il faut s'attaquer à ces trois aspects. J'espère que les responsables politiques et d'autres vont en être conscients et vont agir en conséquence.

**Le sénateur Smith :** D'après ce que vous savez de ce qui se passe dans les mosquées en Grande-Bretagne, vous dites qu'on n'y fait plus de propagande politique.

C'est peut-être vrai dans l'ensemble, mais je sais qu'il y a au moins une mosquée à Londres qui est extrémiste et que l'homme aux chaussures piégées la fréquentait. Si je me souviens bien, il y a quelques mois, le gouvernement britannique a décidé d'en expulser l'imam, même s'il est peut-être né en Grande-Bretagne. Il vit maintenant dans la clandestinité et je n'en sais pas beaucoup plus à ce sujet.

Pouvez-vous nous dire si cette tactique semble fonctionner?

**M. Hegghammer :** Je ne suis pas certain d'être en mesure ou suffisamment bien placé pour dire quoi que ce soit à ce sujet. Je suis au courant de l'existence de la mosquée de Finsbury Park dans le nord de Londres et je sais qu'Abou Hamza est actuellement détenu au Royaume-Uni en attendant son extradition vers les États-Unis. Cette mosquée était considérée comme un phénomène particulier sur la scène islamique puisque la majorité de ses membres étaient des Arabes intégristes originaires de l'Afrique du Nord. Elle se trouvait dans un milieu auquel on pourrait imputer bon nombre de complots terroristes et d'activités criminelles. C'était un lieu de recrutement et de radicalisation, et nous savons que bien des personnes qui l'ont fréquenté se sont retrouvées en Afghanistan à la fin des années 90 et au début des années 2000. Le gouvernement britannique dispose d'une mesure législative pour s'attaquer aux problèmes liés à la mosquée de Finsbury Park.

Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une stratégie générale pour faire face à la situation des mosquées potentiellement intégristes au Royaume-Uni, et j'estime ne pas être habilité pour juger de la réussite de la stratégie.

**Le sénateur Smith :** Ma dernière question porte sur les trois genres de groupes islamistes intégristes. La première catégorie regroupe les personnes qui veulent accéder au pouvoir et qui sont désillusionnées par leur régime. Ce qui m'amène à parler de la situation en Arabie Saoudite. Je lis de plus en plus d'articles sur le groupe Wahhabi qui a tué des ressortissants étrangers venus travailler dans ce pays.



I know that there is quite a large princely regime in Saudi Arabia. I do not know that most Westerners would be comfortable with that type of regime, but maybe it is better than the alternative of extremely radical, militant terrorist group. If Saudi Arabia ever fell to a radical element, it would be almost unthinkable.

Do you have any sense of whether the Wahhabi is gaining momentum or if it is in retreat? How do you assess this particular group?

**Mr. Hegghammer:** The militants in Saudi Arabia consist of people who returned to Saudi Arab from Afghanistan in late 2001, early 2002 following the fall of the Taliban. In the late 1990s or earlier these people left Saudi Arabia to train in Afghanistan or perhaps fight on other fronts; by late 2001, early 2002, they did not have any other place to go. In some ways, one could say they were a somewhat alien element on the political scene in Saudi Arabia when they returned in early 2002, because they had undergone processes that local Islamist circles had not. They were much more brutal and violent than most other Islamist circles in Saudi Arabia. They started planning for terrorist attacks in Saudi Arabia as soon as they returned. It took them about a year to reach a state in which they felt ready to strike, and so they started their terrorist campaign in May 2003.

Since then, they have carried out a series of significant terrorist attacks, including three or four large bombings and several assassinations of individual Westerners in Saudi Arabia. There have been numerous clashes and shoot-outs between Saudi police and the militants. The Saudi police and security services severely weakened the militants by taking out many of the leaders and destroyed their safe houses and cetera. The other and perhaps most important reason is that they very soon lost political legitimacy within Saudi Arabia, principally because they carried out operations that killed many Muslims and Saudi's as well.

By late 2003, one could say that the militants no longer had popular support. They were marginalized both in the Saudi public as a whole but also in Islamist circles. By "Islamist," I mean political groups that were seeking to make Saudi Arabia more Islamic but not necessarily with the use of violence. The militants found themselves operationally weakened and politically marginalized. This is also true today.

There has been sporadic violence in Saudi Arabia and there probably will be in the future. There is a tendency towards smaller operations with less sophisticated explosives and so on and so forth. The House of Saud is relatively safe for the moment.

**The Chairman:** It is unusual for me to ask a question, but since you have mentioned the work that you are doing on the Internet, I would like to raise the issue of the increased involvement of women, and particularly young women, in some of the terrorist activities that have taken place in recent months.

Je sais que l'Arabie Saoudite est gouvernée par une grande dynastie de princes. Je ne crois pas que la plupart des Occidentaux seraient à l'aise avec ce genre de régime, mais c'est peut-être préférable à un groupe de militants extrémistes. Il est pratiquement impensable que l'Arabie saoudite puisse un jour tomber aux mains d'un mouvement radical.

Avez-vous l'impression que le wahhabisme prend de l'ampleur ou qu'il bat de l'aile? Que pensez-vous de ce mouvement en particulier?

**M. Hegghammer :** En Arabie saoudite, les militants sont des gens qui sont rentrés d'Afghanistan à la fin de 2001 ou au début de 2002, après la chute des Talibans. À la fin des années 90 ou avant, ils ont quitté l'Arabie saoudite pour aller s'entraîner en Afghanistan ou peut-être combattre sur d'autres fronts. À la fin de 2001 et au début de 2002, ils n'avaient nulle part où aller. À leur retour au pays, au début de 2002, ils représentaient à certains égards un élément étranger sur la scène politique parce que, contrairement aux cercles islamistes locaux, ils avaient subi des transformations. Ils faisaient preuve de beaucoup plus de brutalité et de violence que la plupart des autres cercles islamistes du pays. Ils ont commencé à planifier des attentats terroristes en Arabie saoudite dès leur retour au pays. Il leur a fallu environ un an avant de se sentir prêts à attaquer; ils ont donc commencé leur campagne terroriste en mai 2003.

Depuis, ils ont exécuté une série d'attaques terroristes importantes, y compris trois ou quatre attentats à la bombe et l'assassinat d'Occidentaux en Arabie saoudite. On a rapporté bon nombre d'affrontements et de fusillades entre la police saoudienne et les militants. Les autorités policières et les services de sécurité du pays ont affaibli grandement les militants, notamment en tuant plusieurs de leurs chefs et en détruisant leurs refuges. L'autre raison, et peut-être la plus importante, c'est qu'ils ont vite perdu leur légitimité politique en Arabie saoudite, principalement parce qu'ils exécutaient des opérations qui ont fait de nombreuses victimes tant chez les musulmans que chez les Saoudiens.

À la fin de 2003, les militants ne jouissaient plus de l'appui de la population. Ils étaient marginalisés par les Saoudiens, mais également par les cercles islamistes. Par « islamistes », j'entends les groupes politiques qui tentaient d'islamiser encore davantage l'Arabie saoudite, mais pas nécessairement en ayant recours à la violence. Les militants se sont retrouvés affaiblis sur le plan opérationnel et marginalisés politiquement. Cet état de fait est encore vrai aujourd'hui.

On a connu des flambées sporadiques de violence en Arabie saoudite, et il est probable que cela va se répéter dans l'avenir. On semble remarquer chez les militants une tendance à exécuter de plus petites opérations avec des bombes moins perfectionnées. Pour le moment, la dynastie des Saoud est relativement sûre.

**La présidente :** Je n'ai pas l'habitude de poser des questions, mais puisque vous avez parlé du travail que vous effectuez sur Internet, j'aimerais soulever celle de la participation accrue des femmes, particulièrement des jeunes, aux activités terroristes qui se sont déroulées au cours des derniers mois.



While I was in Russia, two women used bombs to destroy two Russian aircraft. Soon after, a woman set off a bomb in a subway near the Kremlin. These activities caused a great deal of anxiety in Moscow.

Is the involvement of women a topic discussed on the Internet in a way that it has not been before?

**Mr. Hegghammer:** The issue of female participation in jihad is addressed in some of the texts and web forums that I look at.

The view is that women should not participate in military activity, but that they should limit their support to such things as educating children for jihad. The women provide support, health care, and resources for jihad, but do not participate in military activity. Indeed, female participation in militant Islamist activity has been limited. You mentioned some of the more prominent and important examples. If you look beyond the specific arenas of Chechnya and Palestine, female involvement in Islamist terrorism is quite rare.

There have been some indications of a slightly larger focus on women's role. For example, the militants in Saudi Arabia publish a rather curious jihad magazine for women. The pink front page tells of articles on topics such as health care for wounded jihadi and how to raise your child for jihad and that kind of thing.

There might be efforts made in some circles to reach and recruit women and to muster their support in the overall terrorist efforts, however, the prevailing view in these circles is that women should not take part in military activity.

One of the reasons why we have seen female participation in Palestine and in Chechnya is that the conflicts there are of an ethnic separatist nature. The Islamist groups that send women out to carry out terrorist acts are different from the global jihad groups associated with al Qaeda.

The ethnic separatist-motivated groups that you find in Palestinian and in Chechnya are perhaps more politically and militarily pragmatic than some of the global jihad groups. They are much more socially conservative and put a greater emphasis on keeping the social roles of each individual, and that includes women, as they should be, and put an emphasis on not transgressing the lines dividing man and woman.

If one has not seen this in Palestinian and Chechnya, it is because these movements are more pragmatic and perhaps less concerned with the extreme social conservatism that dominates in many of the global jihad groups.

**The Chairman:** What you have said about the importance of teaching young people to develop into the direction that you have been talking about may be a non-violent but significant role.

Lors de mon séjour en Russie, deux femmes ont utilisé des bombes pour détruire deux avions russes. Peu après, une autre femme a fait exploser une bombe dans un métro à proximité du Kremlin. Ces actes terroristes causent de vives inquiétudes à Moscou.

Est-ce que la participation des femmes est un sujet dont on discute plus qu'avant sur Internet?

**M. Hegghammer :** Dans certains des textes et des forums que j'ai consultés sur le Web, on faisait allusion à la participation des femmes au djihad.

On estime que les femmes ne devraient pas participer à l'activité militaire et que leur appui devrait se limiter, par exemple, à faire connaître le djihad aux enfants. Les femmes fournissent le soutien, les soins de santé et les ressources nécessaires au djihad, mais ne prennent pas part à l'activité militaire. D'ailleurs, la participation féminine au militantisme islamiste est restreinte. Les exemples que vous avez donnés sont parmi les plus importants et les plus connus. Mis à part la Tchétchénie et la Palestine, la participation féminine au terrorisme islamiste est plutôt rare.

Certains indices permettent de croire qu'on accorde légèrement plus d'attention au rôle des femmes. Par exemple, en Arabie saoudite les militants publient un magazine djihad plutôt inusité destiné aux femmes. Sur la première page, qui est de couleur rose, on présente les sujets des articles du numéro, tel que les soins de santé à prodiguer aux djihadistes blessés et comment élever son enfant pour le préparer au djihad.

Certains cercles tentent peut-être de rejoindre et recruter des femmes ainsi que de les inciter à appuyer l'action terroriste mondiale, même si dans bon nombre de ces milieux on considère que les femmes ne devraient pas prendre part à l'activité militaire.

Ce qui explique, en partie, pourquoi les femmes ont participé aux activités terroristes en Palestine et en Tchétchénie, c'est parce que les conflits qui s'y déroulent sont de nature séparatiste ethnique. Les groupes islamistes qui envoient des femmes commettre des actes terroristes diffèrent des groupes du djihadisme mondial associés au réseau al-Qaïda.

Les groupes motivés par le séparatisme ethnique qu'on trouve en Palestine et en Tchétchénie sont peut-être plus politiquement et militairement pragmatiques que certains groupes du djihadisme mondial. Ils sont beaucoup plus socialement conservateurs et ils accordent une plus grande importance au rôle social que chaque personne, y compris les femmes, doit jouer; ils mettent aussi l'accent sur le respect de la séparation entre les hommes et les femmes.

Si on n'a pas constaté cet état de fait en Palestine et en Tchétchénie, c'est parce que ces mouvements sont plus pragmatiques et peut-être moins préoccupés par le grand conservatisme social qui domine bien des groupes du djihadisme mondial.

**La présidente :** Vous avez parlé de l'importance d'enseigner aux jeunes la voie à suivre, et c'est peut-être un rôle non violent, mais tout de même déterminant.

**Senator Joyal:** Mr. Hegghammer, I would like your assessment of the impact of media coverage of terrorism. This is a broad question. Coverage may, of course, differ from one country to another and from one newspaper or television station to another.

How would you evaluate the impact of media over the spread of terrorism? How do terrorists use media to foster their ends?

**Mr. Hegghammer:** That question allows me to bring forward some points that I consider very important indeed. The relationship between terrorism and media is a much outlined and analyzed subject. There is a consensus that terrorism and the media go hand in hand. Some have even pointed out that changes in the form of international terrorism closely follow trends in the media. For example, when mobile cameras were developed the media was able to move a camera into a particular operational theatre and send live television pictures. It was at that time that we observed a parallel increase in spectacular international terrorist operations.

One often says that terrorism and media are in an osmotic relationship. The media can be used also to explain the increase in the use of violence among terrorist groups and the increased lethality of international terrorism that we can observe from the late 1980s onwards. Each terrorist attack statistically becomes more lethal; on average, it kills more people than before.

One can explain this partially by the media in the sense that in the media picture today one must fight for attention. The way to get more attention is to carry out an act that is even more extreme than the last, so as to have one's voice heard in the media.

It is difficult, however, to limit the media's freedoms in handling this kind of information in today's liberal democracies, although this is an issue for legislators.

We must make key media personnel more aware of the role that they play in all of this. We must educate the media. We need to do a significant amount of work in this area. Much of the discrimination or exclusion that many Muslims feel today is due to the increased focus on Muslim communities — a feeling of being seen as a victim — is being produced by the media, which overall portrays Muslims as terrorists.

My advice with regard to terrorist legislation is to ensure that the strategy for terrorism prevention goes hand in hand with a strategy for educating the media as to the role that they play in this matter.

Anti-terrorist legislation may be perceived in different ways in Muslim communities, all depending on the way in which it is presented in the media. The media needs to be involved in our anti-terrorism or counterterrorism strategy.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Hegghammer, j'aimerais connaître votre évaluation de l'incidence de la couverture médiatique des activités terroristes. La question est vaste, car la couverture diffère d'un pays à l'autre, d'un journal ou d'une station de télévision à l'autre.

Comment évaluez-vous l'incidence des médias sur la propagation du terrorisme? De quelle façon les terroristes se servent-ils des médias pour faire valoir leur cause?

**M. Hegghammer :** Cette question me permet de soulever un certain nombre de points que j'estime très importants. Le lien entre le terrorisme et les médias a fait l'objet d'une analyse approfondie. On s'entend pour dire que médias et terrorisme vont de pair. Certains ont même fait remarquer que des changements au sein du terrorisme international suivent l'évolution des médias. Par exemple, lorsqu'on a mis au point les caméras sans fil, les médias pouvaient se déplacer vers un théâtre d'opération en particulier et transmettre en direct des images télévisées. C'est à la même époque qu'on a constaté une augmentation parallèle des opérations terroristes internationales d'envergure.

On dit souvent qu'il s'établit une osmose entre le terrorisme et les médias. On peut également attribuer aux médias l'augmentation du recours à la violence chez les groupes terroristes et l'augmentation du pouvoir destructif du terrorisme international qu'on a pu observer depuis la fin des années 80. D'un point de vue statistique, chaque attaque terroriste est de plus en plus destructrice; elle fait en moyenne plus de victimes que par le passé.

C'est peut-être imputable en partie aux médias, en ce sens que, dans le contexte médiatique actuel, chacun cherche à retenir l'attention. Pour attirer d'avantage l'attention, les terroristes doivent commettre un acte encore plus extrême que le précédent de manière à faire parler d'eux dans les médias.

Il est toutefois difficile de limiter les libertés des médias pour ce qui est du traitement de ce genre d'information au sein des démocraties libérales d'aujourd'hui, même s'il s'agit d'une question pour les législateurs.

Nous devons conscientiser les journalistes clés du rôle qu'ils jouent à cet égard. Nous devons les sensibiliser, et cela nécessitera beaucoup de travail. En bonne partie, le sentiment d'être rejetés ou exclus qu'éprouvent bon nombre de musulmans actuellement est attribuable à l'attention accrue que les médias portent aux communautés musulmanes — un sentiment de victimisation — en les présentant comme des terroristes.

Dans le contexte d'une loi antiterroriste, j'estime qu'il faut veiller à ce que la stratégie visant à prévenir le terrorisme aille de pair avec la stratégie destinée à sensibiliser les médias quant au rôle qu'ils jouent à cet égard.

Selon la façon dont elle est présentée dans les médias, une loi antiterroriste peut être perçue de bien des manières par les communautés musulmanes. Les médias doivent être associés à notre stratégie de lutte contre le terrorisme.

It is very important to ensure that if one introduces new legislation which, given the threat environment today, will target a particular religious and ethnic group more than others, it is of utmost importance that one does what one can to counteract that feeling of victimization in the community that is being targeted.

The problem is not just one of civil liberties; it is also one of terrorism prevention. When young Muslims feel victimized and excluded, the chances increase that they will join radical groups, therefore, avoiding discrimination is also an important counterterrorism prerogative.

**The Chairman:** Thank you very much to our guest who has given a considerable amount of his time to us this morning. You have opened up many other channels of discussion, and we thank you very much.

We wish you the very best in your efforts on this very difficult issue, and we will be thinking of you and hoping that you will continue to make the contribution in your own country, Norway, that you are doing today. Next time, perhaps, you might be able to see us in person here in Canada.

**Mr. Hegghammer:** Thank you. It has been a great pleasure, and we have touched upon very many extremely interesting and important questions. Once again I would like to express my gratitude and to say that I am very honoured to have been allowed to address you today.

**The Chairman:** Colleagues, we will adjourn.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, March 14, 2005

The Special Senate Committee on Anti-terrorism Act met this day at 1:15 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

[English]

**Senator Joyce Fairbairn (Chairman)** in the chair.

**The Chairman:** This is the eighth meeting, with witnesses, of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

For our viewers, I will explain the purpose of this committee. In October 2001, as a direct response to terrorist attacks in New York City, Washington and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation, and we agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December 2001. However, concerns were expressed that it was very difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that, three years later, Parliament would be asked to

Compte tenu du contexte actuel de menace, si on présente un nouveau projet de loi qui cible une religion ou un groupe ethnique en particulier, il est primordial de faire tout son possible pour contrebalancer le sentiment de victimisation au sein de la communauté visée.

Le problème n'est pas simplement une question de libertés civiles, mais également de prévention du terrorisme. Lorsque de jeunes musulmans se sentent victimisés et exclus, il y a un risque accru qu'ils rejoignent des groupes radicaux; par conséquent, le fait d'éviter la discrimination constitue un autre attribut important de la lutte contre le terrorisme.

**La présidente :** Merci beaucoup à notre invité qui nous a consacré beaucoup de temps ce matin. Vous avez ouvert la voie à bon nombre d'autres discussions et nous vous en remercions.

Nous vous souhaitons bonne chance dans le travail que vous effectuez dans ce dossier très complexe. Nos pensées vous accompagnent et nous espérons que vous allez continuer à apporter cette contribution d'importance à votre pays, la Norvège. La prochaine fois, il vous sera peut-être possible de venir nous rencontrer en personne.

**M. Hegghammer :** Merci. Ce fut un réel plaisir. Nous avons eu l'occasion d'aborder un grand nombre de questions fort intéressantes et importantes. Une fois de plus, je tiens à vous exprimer ma gratitude. Je suis très honoré que vous m'ayez invité à prendre la parole devant vous aujourd'hui.

**La présidente :** Mesdames, messieurs, la séance est levée.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 14 mars 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 13 h 15 afin de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

[Traduction]

**Le sénateur Joyce Fairbairn (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente :** C'est la huitième séance, avec témoins, du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste.

Au bénéfice de ceux qui nous regardent, je vais expliquer brièvement le but de nos travaux. En octobre 2001, en guise de réponse directe aux attaques terroristes à New York, à Washington D.C. et en Pennsylvanie et à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a déposé son projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Reconnaisant l'urgence de la situation, on a demandé au Parlement d'étudier rapidement ce projet de loi, ce qu'il a accepté de faire. Il n'avait que jusqu'à la mi-décembre 2001 pour l'adopter. On craignait cependant qu'il soit difficile d'évaluer en profondeur cette mesure législative en si peu de temps. Voilà pourquoi il a été convenu que le Parlement



examine the provisions of the Act, and its impact on Canadians, with the benefit of hindsight and in a less emotionally-charged atmosphere within the public.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfill that obligation. When we have completed the study, we will make a report to the Senate that will outline any issue that we believe should be addressed, and allow the results of our work to be available to the government and to the Canadian people. I should add that the House of Commons is undergoing a similar process.

So far the committee has met the Honourable Anne McLellan, our Deputy Prime Minister and Minister for Public Safety and Emergency Preparedness, the Honourable Irwin Cotler, Minister of Justice and Attorney General for Canada, and Jim Judd, Director of the Canadian Security Intelligence Service. We continue our discussions of the threat environment with the Anti-terrorism Act within which it is expected to operate.

This afternoon we will hear from Professor Michael Clarke, who is joining us by video conference from London. Welcome, Professor Clarke. Professor Clarke is Director of the International Policy Institute at King's College London.

We will then be joined by Professor Martin Rudner, who is Director of the Canadian Centre of Intelligence and Security Studies at the Norman Paterson School of International Affairs here in Ottawa.

Finally, colleagues, we will conclude our afternoon session with John Thompson, President of the Mackenzie Institute in Toronto. As our time is limited with these witnesses, I would again, as always, ask you to keep your questions crisp and, when possible, the answers succinct as well.

We will now go to our witness in London. Mr. Clarke, we invite you to make a statement to our committee, after which we will ask questions.

**Michael Clarke, Director, International Policy Institute, King's College London:** International terrorism is a subject that is much debated, as you will know, in London in our own Parliament, and a great deal of discussion takes place as to the precise nature of the terrorist threat that modern democracies face. My only opening introductory statement would be something to the effect that we are entering into a second phase of terrorist structures to understand. There is a natural second phase. When terrorist organizations have been demonstrably successful and governments then get on their tail and are able to disburse them to some degree, they then go into a second phase. We have seen that with most of the terrorist groups that operated in Europe, the Irish Republican Army, IRA, of course, Euskadi ta Askatasuna, ETA, in Spain, the Red Brigades in Italy, and the Red Army Faction in Germany. A lot of these European organizations went through similar processes in the 1970s and 1980s. Now we can see that jihadist terrorism, the Salafi Jihadi movement in the world, which we have generally speaking given the phrase al Qaeda to, and that is a shorthand term, is in this second phase. It is still a pyramid structure. They have established what I consider to be the gold dust of terrorist organizations, which is a franchise. They

ferait, trois ans plus tard, un examen des dispositions de cette loi et de leurs conséquences pour la population canadienne. Ainsi, il aurait pris du recul et l'environnement public serait moins émotif.

La création de ce comité spécial est le début des efforts qui seront déployés par le Sénat pour satisfaire à cette obligation. Une fois notre étude terminée, nous ferons rapport au Sénat de tout problème qui, selon nous, devrait être réglé et nous rendrons publics les résultats de nos travaux à l'intention du gouvernement et de la population canadienne. Il est à noter que la Chambre des communes entreprend actuellement un processus semblable.

Jusqu'à présent, le comité a entendu l'honorable Anne McLellan, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, l'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et procureur général du Canada, et Jim Judd, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité. Nous continuons nos discussions du contexte dans lequel la Loi antiterroriste est réputée s'appliquer.

Cet après-midi, nous entendrons le professeur Michael Clarke, qui est à Londres et se joint à nous par vidéoconférence. Bienvenue, professeur. Le professeur Clarke est directeur de l'Institut international de politique au King's College de Londres.

Se joindra ensuite à nous le professeur Martin Rudner, directeur du Centre canadien des études d'intelligence et de sécurité, à la Norman Paterson School of International Affairs, de l'Université Carleton, ici, à Ottawa.

Enfin, chers collègues, nous conclurons l'après-midi en compagnie de John Thompson, président du Mackenzie Institute de Toronto. Vu le peu de temps dont nous disposons, je vous demanderais, une fois de plus, d'être brefs dans vos questions et, si possible, succincts également dans vos réponses.

Nous allons maintenant laisser la parole à notre témoin à Londres. Monsieur Clarke, nous vous invitons à faire une déclaration pour le comité, après quoi nous vous poserons quelques questions.

**M. Michael Clarke, directeur, Institut international de politique, King's College de Londres :** Le terrorisme international fait l'objet de nombreux débats, comme vous le savez, à Londres dans notre propre Parlement. Ces discussions traitent en bonne partie de la nature exacte de la menace terroriste qui pèse sur les démocraties contemporaines. Pour seule remarque préliminaire, je voudrais dire que nous entrons maintenant dans une seconde phase des structures terroristes. Car il y a une seconde phase naturelle. Quand des organisations terroristes ont remporté un succès évident et que les gouvernements se mettent sur leur piste et parviennent, jusqu'à un certain point, à les mettre en déroute, ces organisations entrent alors dans une seconde phase. C'est ce qu'on a constaté avec la plupart des groupes terroristes à l'œuvre en Europe : l'Armée républicaine irlandaise, l'IRA, bien sûr; Euskadi ta Askatasuna, l'ETA, en Espagne; les Brigades rouges en Italie; et enfin la Faction de l'Armée rouge en Allemagne. Beaucoup de ces organisations européennes sont passées par ces processus dans les années 70 et 80. On constate à présent que le terrorisme djihadiste, le mouvement du djihad salafiste mondial, que l'on qualifie généralement d'al-Qaïda, pour gagner du temps, est entré dans cette seconde phase. Le mouvement conserve une

have a brand name, which is well recognized and lots of organizations who want to become part of the franchise. They still have a terrorist structure, which is relatively centralized, and very united and determined at the top, but which is really quite flaky further down. They do not mind that flakiness because that all helps to disperse and make more difficult the job of the security services in trying to track it. On the one hand, we have still a hierarchical structure in its very core, but a decentralized structure in the rest of its organization. That is one of the reasons why Salafi Jihadism — from now on I will refer to it either as jihadism or al Qaeda — poses unique challenges to our anti-terrorist organizations.

**Senator Lynch-Staunton:** We have been following with special interest the debates in your Parliament on a new anti-terrorism law, which as a result of the decision of the law lords that we are all familiar with, in particular that aspect of it which you call control orders. The equivalent here is security certificates. The difference is that security certificates in Canada come under the Immigration Act, not the Anti-terrorism Act but security certificates are being used by the intelligence services to detain terrorist suspects. Can you summarize what is in the new law, which is significantly different from the old law regarding, particularly, control orders, so that we can benefit hopefully from the result of that?

**Mr. Clarke:** Yes, the control orders work at the lower level exactly as other restraining orders would have worked in many other domestic cases. People can be subject to curfews. They can be required to subject themselves to electronic tagging and to have various types of restriction placed on their movement; people they are not allowed to approach or see, and things they are not allowed to do. That exists in U.K. law in many other ways for domestic purposes. That all applies in the control orders, which are discussed in the new bill. The difference in control orders as far as the new bill goes is that they are potentially taken to a very high level. Someone can be put under house arrest in effect and not allowed to have any communication with the outside world and someone would have to have explicit permission in advance to meet or have any form of communication with other people. We are talking about control orders at a very high level of restraint in this case.

It is also the case that it raises all sorts of problems because these control orders would not arise from a judicial process as such. It is not clear when they would finish. If someone is regarded as a danger to society, then they may continue to be a danger for quite a considerable period and there is an open-ended nature to these control orders that would not normally apply to ones applied more domestically.

The other difference between the new legislation and the old legislation, which went out of business at midnight last night, is that the old legislation, the Prevention of Terrorism Act, as far as control orders were concerned, was deemed only to apply to

structure pyramidale. Il a établi ce que j'appellerais l'idéal des organisations terroristes, c'est-à-dire une franchise. Il a une marque de fabrique, bien reconnue, si bien que de nombreux organismes veulent s'y intégrer. Il conserve une structure terroriste, relativement centralisée, très unie et déterminée au sommet, mais vraiment excentrique en dessous. Cet aspect excentrique ne dérange pas le mouvement parce qu'il permet de compliquer le travail des services de sécurité qui s'efforcent de lui mettre la main dessus. Il y a donc ainsi une structure hiérarchique pour le noyau central mais une structure décentralisée dans le reste du mouvement. C'est une des raisons pour lesquelles le djihad salafiste — j'utiliserai maintenant les mots djihadisme ou al-Qaïda pour en parler — présente des défis uniques pour nos organisations de lutte contre le terrorisme.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Nous avons suivi avec un intérêt particulier les débats de votre Parlement sur la nouvelle loi antiterroriste suite à la décision de la Chambre des Lords que nous connaissons bien, et nous nous intéressons particulièrement à ce que vous appelez les ordonnances de contrôle. L'équivalent ici est le certificat de sécurité. La différence, au Canada, c'est que le certificat de sécurité relève de la Loi sur l'immigration et non de la Loi antiterroriste. Les services de renseignements utilisent ces certificats de sécurité pour détenir les personnes soupçonnées de terrorisme. Pourriez-vous résumer en quoi la nouvelle loi diffère de l'ancienne, notamment en ce qui concerne les ordonnances de contrôle, afin que nous puissions peut-être en tirer des enseignements?

**M. Clarke :** Oui, au niveau le plus bas, les ordonnances de contrôle fonctionnent exactement comme n'importe quelle ordonnance restrictive prise dans bien d'autres cas au pays. La loi peut contraindre une personne à respecter un couvre-feu, à accepter une surveillance électronique ou à s'abstenir de certains déplacements, de certaines rencontres et de certaines actions. Ces restrictions font partie de la panoplie juridique à laquelle on a communément recours dans les affaires intérieures du Royaume-Uni. Les ordonnances de contrôle du nouveau projet de loi, qui font l'objet de discussions, peuvent appliquer les mêmes restrictions mais peuvent aussi aller beaucoup plus loin. Elles peuvent en fait imposer une assignation à résidence où la personne est privée de tout contact avec le monde extérieur, ou elle doit obtenir une permission spécifique à l'avance pour rencontrer quelqu'un ou avoir une communication de quelque sorte que ce soit. Les restrictions susceptibles d'être imposées par une ordonnance de contrôle peuvent vraiment aller très loin.

Cela suscite toutes sortes de préoccupations, car ces ordonnances de contrôle ne découleraient pas d'un processus véritablement judiciaire. On ne sait pas trop aussi quand elles cesseraient de s'appliquer. Quelqu'un considéré comme un danger pour la société peut le demeurer pendant une période vraiment longue; ces ordonnances de contrôle ont une durée indéterminée, ce qui n'est généralement pas le cas des restrictions appliquées dans d'autres circonstances.

Il y a une autre différence entre l'ancienne loi, devenue caduque à minuit la nuit dernière, et la nouvelle. Dans l'ancienne loi, la Prevention of Terrorism Act, il était entendu que les ordonnances de contrôle s'appliquaient uniquement aux ressortissants



foreign nationals who, for whatever reason, could not be deported. Our law lords ruled that was unlawful and so the new control orders can apply to all British citizens and foreign nationals. Those are the key differences it seems to me.

**Senator Lynch-Staunton:** Can you tell us what the process of control orders is? How are they issued, what is needed to issue them, who authorizes them and are they subject to any form of judicial review so that the detainee has an opportunity to answer to them?

**Mr. Clarke:** Lower level control orders will continue, as is the present case, to be recommended by a magistrate. The controversy that went on here last week involved the higher level control orders where the government's position was that they wanted the home secretary alone to be able to authorize those control orders. However, the compromise that was reached very late on Friday night was that a judge would have to be involved in the issuance of a control order at a high level. There is judicial involvement now at all levels and there is a review process, which will be conducted by the judiciary, although I have not yet seen an explicit statement of how long after a control order is activated that the judicial process has to take place. I have to say I do not have a citation for that particular detail.

The other thing worth mentioning is that part of the compromise last Friday was also that this process would require review. There is not a sunset clause whereby it automatically goes out of business as a piece of legislation after six months, but it will be completely reviewed with the possibility of radical redrawing of the law if it is judged to be unsatisfactory in a year's time.

**Senator Lynch-Staunton:** Is it a magistrate then who issues or authorizes a control order, or is there a political involvement at say the ministerial level too?

**Mr. Clarke:** At lower levels, a magistrate is able to issue a control order and that has happened in the past. However, it is difficult to imagine that the sort of cases that the government is worried about would be regarded as that lower level. In these cases the government is acting on advice supplied by the security services who only need reasonable suspicion, reasonable grounds. There was a push from the opposition parties and the lords to change the burden of proof to balance of probabilities, but the government successfully resisted that and the security services only need reasonable suspicion. I find it hard to imagine that on a security-service reasonable suspicion, the requirement of the home secretary backed up by a senior judge would not be required, but in principle a magistrate could make these orders.

**Senator Lynch-Staunton:** I am glad you clarified the part about the grounds for issuing it, because the last report I saw was that they were trying to get rid of reasonable grounds and have something more substantial. I understand now that reasonable grounds continue.

étrangers qui ne pouvaient pas être déportés, pour une quelconque raison. Nos Lords juristes ayant déterminé que cela était contraire à la loi, les nouvelles ordonnances de contrôle peuvent s'appliquer à tous, aux citoyens britanniques comme aux ressortissants étrangers. Voilà, à mon sens, les principales différences.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Pouvez-vous nous en dire un peu plus long sur le processus lié à une ordonnance de contrôle? Comment est-elle rendue, que faut-il pour qu'elle soit rendue? Qui rend l'ordonnance? Enfin, est-elle soumise à un quelconque examen judiciaire permettant au détenu de répondre aux accusations portées à son encontre?

**M. Clarke :** Comme c'était déjà le cas, les ordonnances de contrôle de base continueront à être rendues par un magistrat. La controverse qui a fait rage la semaine dernière portait sur les ordonnances de contrôle de plus haut niveau. Dans ces cas, le gouvernement voulait que seul le ministre de l'Intérieur puisse rendre ces ordonnances. Au bout du compte, nous sommes parvenus à un compromis, tard vendredi soir, selon lequel il faudrait la participation d'un juge pour toute ordonnance de contrôle de haut niveau. Il y a ainsi une participation judiciaire à tous les niveaux, ainsi qu'un processus d'examen, effectué par les juges. Toutefois je n'ai encore rien vu spécifiant exactement l'intervalle entre le moment où l'ordonnance est rendue et celui où a lieu l'examen judiciaire. Je dois dire que je n'ai pas de données sur ce détail particulier.

Un autre aspect intéressant du compromis intervenu vendredi dernier est la disposition d'examen requise. Il ne s'agit pas d'une disposition qui cessera automatiquement de s'appliquer six mois plus tard; c'est une disposition exigeant un réexamen complet de la loi, susceptible d'être entièrement réécrite si elle est jugée insatisfaisante, d'ici un an.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** C'est donc un magistrat qui rend l'ordonnance ou qui l'autorise? Ou y a-t-il aussi une participation politique, disons au niveau ministériel?

**M. Clarke :** Un magistrat est habilité à rendre les ordonnances de contrôle de base et cela s'est produit par le passé. Toutefois, il est difficile d'imaginer que soient traités à ce niveau de base les types de cas qui préoccupent le gouvernement. Ce sont des cas où le gouvernement intervient sur les conseils des services de sécurité qui agissent sur la base de soupçons raisonnables, de motifs raisonnables. Les partis d'opposition et la Chambre des Lords se sont efforcés d'imposer la prépondérance des probabilités comme charge de la preuve, mais le gouvernement a résisté et, au bout du compte, les services de sécurité ont seulement besoin de soupçons raisonnables. Je vois mal comment, avec seulement des soupçons raisonnables de la part des services de sécurité, on pourrait se passer de l'intervention du ministre de l'Intérieur appuyé par un juge haut placé, mais, techniquement, un magistrat est habilité à rendre ces ordonnances de contrôle.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je suis heureux que vous ayez clarifié ce point car, la dernière fois que je me suis penché sur la question, vous en étiez encore à essayer de remplacer les motifs raisonnables par quelque chose de plus substantiel. D'après ce que je comprends, les motifs raisonnables sont donc maintenus.



Once a detainee is under a control order, what recourse does he have to counter the evidence, proof, or alleged proof? Does he appear in front of a magistrate within a given period of time, or can he be held indefinitely and brought, if ever, before a magistrate or court of law?

**Mr. Clarke:** Anyone subject to a control order under this legislation does not have to be informed what the nature of the evidence is. Although there will be a review of the case at some point in the future — I should know what that point is but at the moment I do not — there is no guarantee that the person who is subject to the control order will know specifically enough what it is about to be able to refute it. On the other hand, all of the people who have been subject to control orders do have, or have had in the past, some legal representation. Although the Act is rather draconian in its conception, it has worked in a more judicial way than many of its critics have argued.

**Senator Lynch-Staunton:** If I understand, the new law will be in effect only for six months, and subject to review and hopefully to replacement by something more permanent and fair?

**Mr. Clarke:** That is correct. A review is due in November, and then six months after that. That is not quite the same as a sunset clause because the law would have to be either significantly amended, or it is possible that the government might lay in front of Parliament a blanket bill to either take it or leave. I think there would be another political row about that if that was the case. In a sense, this is less satisfactory to the critics of the law than a sunset clause would be, but it is quite close to a sunset clause because it does mean that there is a six-month trial followed by another six months in which the trial would be trialed.

**Senator Lynch-Staunton:** How much did the fact that you are probably going to have an election in May play in this debate? Was it as non-partisan as possible, or did the political fortunes of each party play out on this, and perhaps some things were said and done, which under a non-election phase would not have been said or done?

**Mr. Clarke:** My own personal view is very much that this whole controversy was exacerbated by electoral politics. The issue of the old law should have been dealt with a lot earlier. The government walked itself into trouble by leaving it very late, and then trying to drive it through both the Commons and the Lords, with very little time for discussion over some fairly fundamental issues. That was partly driven by the electoral timetable as well as by the expiry of the old law according to the law lords' ruling. Also, the degree of hysteria which we witnessed in this country on both sides of the argument last week was very much an exercise in dodging blame. If this law is seen to fail, or if this law simply becomes extremely controversial in its implementation, then both government and opposition were trying to be sure that the other

Une fois que les détenus sont l'objet d'une ordonnance de contrôle, comment peuvent-ils réfuter les témoignages, les preuves ou les prétendues preuves? Peuvent-ils comparaître devant un magistrat après un certain laps de temps ou sont-ils susceptibles d'être détenus indéfiniment sans jamais comparaître devant un magistrat ou un tribunal?

**M. Clarke :** D'après la loi, il n'est pas nécessaire d'informer une personne soumise à une ordonnance de contrôle de la nature des preuves à son encontre. Bien que soit prévu un examen du cas après un certain laps de temps — je devrais savoir combien de temps, mais pour l'instant je l'ignore —, rien ne garantit que la personne soumise à l'ordonnance de contrôle en saura suffisamment pour être en mesure de réfuter les preuves. Toutefois, toutes les personnes soumises à une ordonnance de contrôle ont une représentation juridique, qu'en avaient une par le passé. Malgré les mesures plutôt draconiennes envisagées par la loi, son application a été beaucoup plus judiciaire que ne le concèdent ses critiques.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Si je comprends bien, la nouvelle loi s'appliquera seulement pendant six mois, après quoi interviendra un examen et, avec un peu de chance, un remplacement par quelque chose de plus permanent et de plus équitable?

**M. Clarke :** C'est exact. Il doit y avoir un examen en novembre, puis six mois après cela. Ce n'est pas tout à fait la même chose qu'une disposition de temporisation vu qu'il y a deux possibilités : un remaniement complet de la loi ou, peut-être, un projet de loi général que le gouvernement contraindrait le Parlement à accepter tel quel ou à rejeter. Bien entendu, cela causerait alors à nouveau bien des remous politiques. Sans donner aux opposants à la loi la satisfaction d'une disposition de temporisation, les dispositions prévues s'en approchent, avec une période d'essai de six mois, suivie d'une période de mise à l'épreuve de l'essai de six autres mois.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Le fait que vous allez probablement avoir des élections en mai a-t-il joué un rôle dans le débat? A-t-il été aussi peu partisan que possible? Ou, histoire de courtiser l'électorat, chaque parti a-t-il dit et fait des choses dont il se serait peut-être abstenu si vous n'aviez pas été en période préélectorale?

**M. Clarke :** Personnellement, je suis convaincu que l'approche des élections a effectivement exacerbé la controverse. Nous aurions dû régler la question de l'ancienne loi depuis longtemps. En attendant la dernière minute puis en essayant de faire adopter la nouvelle loi tambour battant par la Chambre des communes et celle des lords, le gouvernement a couru après les ennuis. Cela laissait très peu de temps pour la discussion de questions pourtant fondamentales. Pourquoi cette hâte? En partie à cause du calendrier électoral et en partie à cause de la décision des lords juristes rendant l'ancienne loi caduque. D'autre part, l'hystérie dont ont fait preuve les deux camps, la semaine dernière, tenait beaucoup au désir de ne pas prêter le flanc aux accusations. Le gouvernement et l'opposition s'efforçaient tous deux de faire

side was blamed. I do not think it reflected particularly well on British politics.

**Senator Smith:** I read one very brief article that Prime Minister Tony Blair was particularly irritated at the hereditary peers in the Lords, to the point where he is now thinking about doing them in once and for all. It was not entirely clear to me what the position was that some of these peers were taking that irritated him so much?

**Mr. Clarke:** Yes, the 90 hereditary peers who are left: They take the view that they are unelected and they are there precisely to provide some continuity, and to take a view on constitutional questions. This bill raised the question of the substitution of habeas corpus in this case, and that seemed an important constitutional question. Of the 90 hereditaries that voted against the government, their argument was that they have a wider duty to act as conservators of the constitution. The other peers, the life peers, have all been created by government. They are unelected and they will serve there as long as they want to or until they die. What the government came up against in this case is having professionalized the House of Lords a little bit, they found the people who are in the lords were all the more dedicated politicians who took very strong and individual views about this particular legislation: former ministers, former home secretaries, former chief police officers and senior military people. What irritated the Prime Minister so much was that from his perspective he thought that anyone with a security background would understand the need for this legislation. His argument was always that the security services are giving him very clear advice, and it would be irresponsible if he did not respond to that advice. Against that, he was now up against a House of Lords that was more vigorous politically than it has been for some time, and who saw in this not so much a security problem, but a constitutional issue on which they should rightly and properly dig their toes in.

**Senator Smith:** Thank you for that. I sensed that was the gist of it, but it was not articulated in this article I read. Thank you for clearing that up.

We had an earlier witness today in which the subject of the Finsbury Park mosque, with which I am sure you are quite familiar, came up and as to whether the actions the British government took with regard to what was going on there a few months ago had been successful and warranted. Our previous witness thought, on balance, they were, and that they had been recruiting for some people for some time to engage in outright terrorism. What are your thoughts on that whole situation and the approaches that were taken? What is the most appropriate approach for that type of situation?

**Mr. Clarke:** There were two issues here. On the Finsbury Park mosque, it had become very clear not just to British security authorities, but also to the mainstream Islamic community in the UK and particularly in London, that the Finsbury Park mosque did not represent mainstream views and was a dangerous focus for Salafi and Jihadist radicalism. That is not a reason necessarily

porter le blâme à l'adversaire, au cas où la loi serait un échec ou, simplement, si elle devient extrêmement controversée dans sa mise en œuvre. À mon sens, ce n'était pas une heure particulièrement reluisante pour la politique britannique.

**Le sénateur Smith :** J'ai lu un entrefilet comme quoi le premier ministre Tony Blair en voulait particulièrement aux pairs héréditaires de la Chambre des Lords, si bien qu'il envisage à présent de s'en débarrasser une fois pour toutes. Je n'ai pas compris, par contre, ce qu'avaient fait ces pairs pour l'irriter à ce point.

**M. Clarke :** Oui, il reste 90 pairs héréditaires. Ils estiment que n'étant pas élus, ils sont là précisément pour assurer une certaine continuité et pour exprimer un point de vue sur les questions constitutionnelles. Vu que ce projet de loi soulevait la question de la substitution de l'habeas corpus, cela semblait important du point de vue constitutionnel. Les 90 pairs héréditaires ont donc voté contre le gouvernement, en partant du principe que leur devoir était avant tout de se poser en défenseurs de la Constitution. Les autres pairs, pairs à vie, ont tous été créés par le gouvernement. Ils ne sont pas élus et restent en poste aussi longtemps qu'ils le veulent ou jusqu'à leur mort. Le gouvernement s'est cependant heurté à une résistance de ce bord aussi, car il a, en quelque sorte professionnalisé la Chambre des lords, où siègent des politiciens purs et durs qui ont des vues bien arrêtées sur le projet de loi en question : d'anciens ministres, d'anciens ministres de l'Intérieur, d'anciens chefs de la police et d'anciens militaires hauts placés. Le premier ministre était d'autant plus frustré qu'il croyait pouvoir compter sur le soutien de toute personne ayant œuvré dans le domaine de la sécurité. Il partait du principe que les services de sécurité lui faisaient des recommandations on ne peut plus claires, et qu'il serait irresponsable de ne pas prendre ces recommandations en compte. Mais il s'est heurté à une Chambre des lords animée par une vigueur politique dont elle n'avait pas fait preuve depuis un certain temps, qui voyait dans le projet de loi non une question de sécurité mais une question constitutionnelle, à laquelle il était de son devoir de s'opposer.

**Le sénateur Smith :** Merci de ces précisions. J'avais le sentiment que tel était le cas, mais ce n'était pas spécifié noir sur blanc dans l'article que j'ai lu. Merci d'avoir clarifié les choses.

Lors d'un témoignage que nous avons eu plus tôt aujourd'hui, nous avons abordé la question de la mosquée de Finsbury Park, que vous connaissez bien, j'en suis sûr. Nous nous demandions si les mesures prises à cet égard par le gouvernement britannique il y a quelques mois avaient porté leurs fruits et si elles étaient justifiées. Tout compte fait, ce témoin pensait que oui, vu que c'était une entreprise de recrutement pur et simple de terroristes, qui se poursuivait depuis un certain temps. Quant à vous, que pensez-vous de la situation et des approches adoptées? Quelle est l'approche la plus appropriée dans ce type de situation?

**M. Clark :** Il y avait en fait deux questions en jeu. Parlons d'abord de la mosquée de Finsbury Park. Il était devenu manifeste, non seulement pour les services de sécurité britanniques mais pour les musulmans britanniques ordinaires du Royaume-Uni, notamment à Londres, que la mosquée ne reflétait pas les opinions de la majorité et constituait un pôle



to move against it, but there was enough evidence that this was a threat to public safety. Most people, and certainly mainstream Muslim opinion in Britain, have not objected to the actions the government has taken.

The second issue is that of the radical cleric, Abu Hamza, who was banned from preaching at the mosque, took to preaching on the streets outside and attracted a very large following every Friday. This outraged the tabloid press in the United Kingdom and many sections of public opinion; although I am sure that the security services were happy about that, because every Friday they got a pretty good readout of who was attending this particular radical cleric's meetings. They got good photographs of them and they could do a complete check. Abu Hamza arguably was far less of a problem when he was in the street outside Finsbury Park mosque than he now is when he is the subject of an extradition claim from the United States and is incarcerated.

**Senator Smith:** Is he being viewed as a martyr by the mainstream Islamic community now in the UK?

**Mr. Clarke:** Not by the mainstream community, but certainly by the more radicalized sections of the Islamic community in Britain, in two or three different places. They have seen the Abu Hamza case as a test. The British government does not have any specific charges against Abu Hamza, but is involved in extradition proceedings since the United States has fairly clear charges against him, which are presently being tested in the British court. Abu Hamza and his legal team have been playing for time and are trying to draw the process out, because there is some propaganda to be made out of this, as well as Abu Hamza's natural reluctance to be extradited to the United States.

**Senator Andreychuk:** There has been much said that we are spending our time in Canada, the UK and elsewhere, looking at the same machinery and tools that we put in place when we did it rather quickly after 9/11. I want your advice as to whether we are still on target, and where we should be looking and perfecting the process. Should we look at other ways, means and laws to help us protect ourselves against terrorists?

**Mr. Clarke:** Senator, that is an important question. My view is that the nature of the threat is many-fold and from two main directions, one being enthusiastic amateurs who are a problem because of their potential numbers. In Britain and other European countries, most of these enthusiastic amateurs leave large trails of forensics behind them, so they are not difficult to track and penetrate. Security services tried to move against them, not on prevention of terrorist grounds but for firearms offences, counterfeiting or credit card fraud because they do not want to reveal the forensic evidence. If these groups realized how many mistakes they were making, they would stop making them. That is exactly what happened in the U.K. with the IRA in the mid-1970s. The court transcripts actually gave the IRA a manual of

d'attraction dangereux pour le radicalisme salafiste et djihadiste. En soi, ce n'était pas une raison suffisante pour intervenir, mais il existait suffisamment de preuves d'une menace à la sécurité publique. De ce fait, les mesures prises par le gouvernement n'ont généralement pas suscité d'objections, certainement pas de la part de l'opinion publique musulmane ordinaire en Grande-Bretagne.

L'autre question concernait l'homme religieux radical Abu Hamza, à qui on a interdit de prêcher à la mosquée et qui s'est mis à prêcher dans les rues et à attirer, chaque vendredi, des foules considérables. La presse à scandale du Royaume-Uni a poussé les hauts cris, auxquels ont fait écho certains secteurs de l'opinion publique. Les services de sécurité, par contre, à mon sens, devaient être au septième ciel : tous les vendredis, ils pouvaient savoir exactement qui assistait aux prêches de cet homme; ils pouvaient prendre des photos et effectuer une vérification complète. Peut-être Abu Hamza était-il bien moins dangereux quand il prêchait dans la rue devant la mosquée de Finsbury Park que maintenant qu'il est incarcéré et sous le coup d'une demande d'extradition provenant des États-Unis.

**Le sénateur Smith :** Est-ce que les musulmans ordinaires du Royaume-Uni le considèrent maintenant comme un martyr?

**M. Clarke :** Non, mais les sections les plus militantes de la collectivité musulmane en Grande-Bretagne, oui, en deux ou trois endroits. Ils voient dans le cas d'Abu Hamza une mise à l'épreuve. Le gouvernement britannique n'a pas d'accusations spécifiques à l'encontre d'Abu Hamza, mais participe à une procédure d'extradition, les États-Unis ayant, quant à eux, des accusations assez définies à son encontre, accusations présentement évaluées par les tribunaux britanniques. Abu Hamza et son équipe juridique s'efforcent de gagner du temps et de faire traîner le processus en longueur, parce que c'est bon pour la propagande et, également, parce que Abu Hamza n'est pas pressé d'être envoyé aux États-Unis.

**Le sénateur Andreychuk :** Beaucoup ont souligné le fait que nous consacrons notre temps, au Canada, au Royaume-Uni et ailleurs, à examiner les mêmes mécanisme et outils que nous avons mis en place plutôt rapidement après les attentats du 11 septembre. Je voulais vous demander si, à votre avis, nous étions bien dans la bonne direction en examinant le processus et en nous efforçant de le perfectionner. Ou alors, conviendrait-il d'envisager d'autres façons, d'autres moyens et d'autres lois nous permettant de nous protéger contre les terroristes?

**M. Clarke :** Sénateur, c'est une question importante. À mon sens, la menace est de nature complexe mais provient essentiellement de deux entités. La première entité est celle des amateurs enthousiastes qui constituent un problème du seul fait de leur nombre potentiel. En Grande-Bretagne et dans les autres pays européens, la plupart de ces amateurs enthousiastes laissent tant de preuves criminalistiques qu'il est relativement aisé de les repérer et de les infiltrer. Les services de sécurité s'efforcent de mettre fin à leurs activités sans invoquer la prévention du terrorisme, mais plutôt pour des délits liés aux armes à feu, au faux-monnayage ou à des fraudes sur les cartes de crédit, parce qu'ils ne veulent pas révéler leurs preuves criminalistiques. Si ces groupes prenaient conscience du nombre d'erreurs qu'ils



what to stop doing. By the early 1980s, most British policemen that I have spoken to have admitted that the IRA were forensically more clever than we were. The threat from the gifted amateurs is the sheer ubiquity of their plotting and networks, which serve to confuse or draw smoke across the path of the people in whom we are more interested. However, the threat exists.

The more important threat is the fact that the core membership of jihadism and al Qaeda, which number 30 to 35 people, is still plotting spectaculars. They spend three to five years plotting any given spectacular. It is clear from the record that 9/11 took four or five years to plan. The attack on the USS Cole, which seemed like a clever opportunistic attack, took three or four years to plan. We know that planning is still occurring and, every now and then, those spectaculars will tend to work or at least get close to working. In these cases, we are dealing with a dynamic between some hard-bitten professionals who can bide their time until conditions are right, and a series of enthusiastic amateurs who are easy to track but who confuse the issue. In counterterrorism, the problem is that we do not have enough truly good intelligence information about the hard-bitten professionals, and our security services are stretched in dealing with the enthusiastic amateurs.

In respect of law, that does not mean we need to create exotic versions of our prevention of terrorism acts. There is much to be said for the French model, whereby a known association with terrorist groups is a fairly serious offence. That provides a way of producing relatively uncontroversial evidence, not forensically sensitive evidence, which can enable dealing with people who are involved in these enthusiastic amateur groups. A legal code is required that suppresses this would-be criminal behaviour before it becomes networked so that the problem is captured, to permit a clearer view of the true strategic terrorist issues, which still exist. They will hit us less frequently but when they do, they will be well-worked conspiracies.

**Senator Andreychuk:** Following up on that, the definition of "terrorist activity" in Britain was looked at in Canada. Do you think the definition of "terrorist activity" and this association need to be looked at?

**Mr. Clarke:** There is always a problem in defining "terrorist activity," and there is no international consensus on this. The United Nations high level panel report, which was quite strong on terrorism for all kinds of reasons we well understand, was unable to come up with a single definition. The panel recorded the fact that in 40 years none of its members had ever agreed to a definition. For my money, the working definition we have in the

commettent, ils apprendraient à les éviter. C'est précisément ce qui s'est passé au Royaume-Uni dans la lutte contre l'IRA, au milieu des années 70. La transcription des débats judiciaires a graduellement donné à l'IRA un manuel lui permettant de remédier à ses erreurs. Du coup, la plupart des policiers britanniques à qui j'ai parlé concèdent que, dès le début des années 80, l'IRA était plus avancé sur le plan criminalistique que nous l'étions. Si les amateurs de talent constituent cependant une menace, c'est par la multiplicité de leurs complots et de leurs réseaux, qui constituent un écran de fumée devant les activités des personnes qui nous intéressent véritablement. La menace existe toutefois.

Il existe cependant une menace plus importante : les événements spectaculaires que continue d'imaginer le noyau du djihadisme et d'al-Qaïda qui compte de 30 à 35 personnes. Ils y consacrent en général de trois à cinq ans. Les données dont nous disposons montrent ainsi que les attentats du 11 septembre ont nécessité de quatre à cinq ans de préparation; et l'attaque contre le navire USS Cole, malgré ses allures de coup de génie opportuniste, de trois à quatre ans de préparation. Nous savons que ce type de planification se poursuit et que, de temps à autre, ces attentats spectaculaires réussiront effectivement ou réussiront presque. Nous nous trouvons donc en présence d'une dynamique où il y a d'un côté des professionnels confirmés capables de ronger leur frein jusqu'à ce que se présente l'occasion idéale et, de l'autre côté, une pléiade d'amateurs enthousiastes qu'il est facile de repérer mais qui sèment la confusion. Le problème du contre-terrorisme, c'est qu'on ne dispose pas de renseignements vraiment fiables sur les professionnels confirmés et, qu'étant donné le grand nombre d'amateurs enthousiastes, nos services de sécurité ne savent plus où donner de la tête.

D'un point de vue juridique, cela ne veut pas dire qu'il soit nécessaire de créer des versions exotiques de nos lois de prévention du terrorisme. Je trouve un certain mérite au modèle français, où la constatation d'une association avec des groupes terroristes est un délit relativement grave. C'est une façon de fournir des preuves relativement peu discutables, sans révéler des preuves criminalistiques vitales; il est ainsi possible de traiter du cas des personnes se mêlant à ces groupes d'amateurs enthousiastes. Il faut un code juridique qui juggle ces comportements potentiellement criminels avant qu'ils s'établissent en réseaux; on a ainsi une vue plus claire des véritables problèmes stratégiques terroristes, qui existent toujours. Les attentats seront moins fréquents mais, quand ils auront lieu, seront le résultat de complots bien orchestrés.

**Le sénateur Andreychuk :** Pour enchaîner, parlons de la définition d'activité terroriste adoptée en Grande-Bretagne. Pensez-vous qu'il faille revenir sur cette définition?

**M. Clarke :** Il est toujours difficile de définir une activité terroriste et il n'existe pas de consensus international à cet effet. Le groupe d'experts de haut niveau des Nations Unies qui, pour des raisons que l'on comprend bien, était très fort sur la question du terrorisme, n'a pas pu élaborer une définition unique. Le groupe a d'ailleurs indiqué qu'en 40 ans d'existence, jamais ses membres n'avaient pu s'entendre sur une définition. En ce qui me

United Kingdom is good enough, if only we can fit our other legal arrangements around it. We will never have a completely satisfactory definition of terrorism. It will always be contingent on the political context in which it exists at any given time. That answer is rather vague but I cannot give you a good definition of terrorism that excludes other kinds of behaviour that normally we would not think of as terrorist.

**Senator Fraser:** Professor Clarke, you may recall that at the beginning of this session, my colleague Senator Lynch-Staunton compared the control order provisions in Britain to our security certificates. I do not know whether you have had an opportunity to become familiar with our anti-terrorism legislation but it seems that the control order provisions are also comparable to the provisions in our anti-terrorism legislation for recognizance with conditions, sometimes known as "preventive detention." In a nutshell, those provisions are such that you can be arrested but you must be brought before a judge within 24 hours who, having heard the evidence, then has the power to release you unconditionally or to release you upon various conditions and to imprison you if you refuse to accept the conditions. Both the conditions and the imprisonment can last a maximum of 12 months. How would that compare with the system that has just been adopted in Britain?

**Mr. Clarke:** That compares almost as a mirror image, apart from the maximum of 12 months. Our control orders are potentially indefinite. That is the difference although there is now provision for review. They are based on the principles that security services' reasonable suspicions would be enough to bring someone before a judge, who would review the evidence. The essence of the problem is having the evidence reviewed in private to ensure that evidence that could compromise the security services or forensically reveal to the terrorists and terrorist groups in the ways I described earlier, is kept confidential. That is the essence of the problem. One of the issues British politics became wrapped up in last week was that no one truly touched upon the heart of the problem. Why is it that evidence cannot be presented in private? If the public understood some of the sensitivities involved, perhaps they would be more sympathetic to the notion of control orders.

**Senator Fraser:** More generally, in a number of countries we have seen, since 9/11, a push-back against anti-terrorism legislation and provisions on the grounds of protecting civil liberties. Do you think that collectively we are running risks with our push-back? Do you think we are taking this too far?

**Mr. Clarke:** I do not think that we are taking it too far. I am more nuanced in the way I think the threats affect us. Terrorism is a problem but it is not a bigger problem to most of society than organized crime is. Certainly, we should not ignore it but I do not believe that the threats to society in Europe are of a different order of magnitude today than they were 20 years ago. I say that in spite of the 9/11 experience and one or two other events. The

concerne, la définition dont on se sert au jour le jour aux États-Unis fait l'affaire, à condition qu'on s'arrange pour l'encadrer des dispositions juridiques voulues. Nous n'aurons jamais une définition pleinement satisfaisante du terrorisme. Elle dépendra toujours du contexte politique présidant à la tentative des définitions. Je sais que c'est une réponse plutôt vague, mais je ne peux pas vous donner une bonne définition du terrorisme, une définition qui exclut les autres types de comportement que l'on ne qualifierait pas habituellement de terrorisme.

**Le sénateur Fraser :** Monsieur Clarke, vous vous souviendrez peut-être que, au début de la séance, mon collègue, le sénateur Lynch-Staunton, a comparé vos ordonnances de contrôle, en Grande-Bretagne, à nos certificats de sécurité. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de vous familiariser avec notre loi antiterroriste, mais vos ordonnances de contrôle se comparent également aux dispositions, dans notre loi, visant les cautions avec conditions, parfois aussi appelées détention préventive. Pour résumer, ces dispositions stipulent que, dans les 24 heures suivant votre arrestation, vous devez comparaître devant un juge qui, après avoir entendu les témoignages, peut soit vous relâcher sans condition, soit vous relâcher avec diverses conditions ou vous emprisonner si vous refusez d'accepter lesdites conditions. Conditions et emprisonnement durent un maximum de 12 mois. Comment cela se compare-t-il avec le système que la Grande-Bretagne vient d'adopter?

**M. Clarke :** Notre système est très similaire, sauf pour la durée maximale de 12 mois. Nos ordonnances de contrôle sont susceptibles de s'appliquer indéfiniment. Il existe toutefois maintenant une disposition d'examen. Le principe des ordonnances de contrôle est simple : il suffit de soupçons raisonnables de la part des services de sécurité pour faire comparaître quelqu'un devant un juge, qui examine le témoignage. Ce qui est difficile, c'est de veiller à ce que les témoignages soient entendus en privé, afin de garder confidentiels des témoignages qui compromettraient les services de sécurité ou qui seraient révélateurs d'un point de vue criminalistique pour les terroristes et les groupes terroristes, comme je l'ai indiqué plus tôt. Or, dans le tollé suscité par la question en Grande-Bretagne la semaine dernière, personne n'est véritablement allé au coeur du problème : pourquoi les témoignages ne peuvent-ils pas être présentés en privé? Si la population comprenait pourquoi le problème est délicat, peut-être serait-elle plus réceptive à l'idée des ordonnances de contrôle.

**Le sénateur Fraser :** D'une façon plus générale, en fait, nous constatons dans plusieurs pays un mouvement de rejet contre les mesures antiterroristes adoptées à la suite des attentats du 11 septembre, dans un effort pour protéger les libertés individuelles. Pensez-vous que ce mouvement de rejet constitue une menace collective, que nous allons trop loin en ce sens?

**M. Clarke :** Non, je ne pense pas que nous allons trop loin. J'ai une conception plus nuancée des menaces auxquelles nous sommes exposés. Le terrorisme est effectivement un problème, mais pas un problème plus important, pour la majorité des gens, que le crime organisé. Sans vouloir en faire fi, j'estime que les menaces que doit affronter l'Europe aujourd'hui ne sont pas radicalement différentes de celles qui existaient il y a 20 ans; et ce,



civil liberties arguments have to be made but it is not beyond the wit of our systems to come up with a way to enforce our legislation in such a way so as to guarantee civil liberties in the vast majority of cases.

In the United Kingdom, I believe 701 people have been detained under the prevention of terrorism legislation since 2001, 17 of whom have been convicted. About one half have been released with a form of judicial warning, and all have been tracked in some way after release. The numbers of difficult cases are low but they raise important questions on civil liberties, and the problem is finding the right balance.

**Senator Kinsella:** I would like to ask about the state of intelligence gathering today, and whether there is sufficient interface globally with the various intelligence-gathering operations. Are we at the stage now of needing to proceed to a new level of intelligence gathering in the anti-terrorism struggle? What are some of the parameters of that new plateau of intelligence gathering, and how might all that have to interface with our democratic values and protection of human rights?

**Mr. Clarke:** As far as intelligence gathering goes, I think we all accept that western countries are better at it now than they were before 9/11. In some cases, they are considerably better, but not nearly as good as we would need to be to feel more secure in the way we are handling the general counter-terrorism campaign.

The essence of the problem of intelligence gathering and sharing is twofold. First, most organizations and countries have difficulty unifying their own intelligence-gathering facilities; that is certainly the case in the United Kingdom and most European countries. Intelligence — policing, military intelligence and national intelligence services — is not particularly good. It is better now than it used to be, but it is still not particularly good.

The second aspect is that when we have a unified national product, we do not share it very well with our partners. We tend to share intelligence at the wrong levels. We either share intelligence that is at so high a level of abstraction that it is not very useful, or intelligence that is more like raw intelligence, which actually serves to confuse everyone because it is unevaluated. The middle level — evaluated, national intelligence — is the most valuable sort; but at that point, it risks giving away sources. Then we run into problems of lack of trust between countries and some of the problems that have arisen where intelligence really has leaked. We have quite a long way to go, therefore, in sharing the right type of intelligence. There is any amount of material being exchanged, but most of it is not of the right type.

malgré les attentats du 11 septembre et un ou deux autres événements semblables. Il faut discuter de la question des libertés civiles. Mais j'estime que notre système a les ressources voulues pour faire respecter notre loi sans nuire aux libertés civiles, dans la vaste majorité des cas.

Au Royaume-Uni, je pense que 701 personnes ont été détenues en vertu de la Loi sur la prévention du terrorisme depuis 2001, dont 17 ont été reconnues coupables. Environ la moitié ont été libérées après avoir reçu une forme de blâme judiciaire et l'ensemble de ces personnes ont été suivies après leur libération. Les cas difficiles ne sont pas fréquents mais soulèvent des questions importantes de libertés civiles. Ce qui est difficile, c'est de trouver un juste équilibre.

**Le sénateur Kinsella :** J'aimerais savoir si la collecte des renseignements se fait efficacement aujourd'hui et si les différents services du renseignement communiquent suffisamment à l'échelle internationale. En sommes-nous arrivés au point où il nous faudrait maintenant renforcer nos activités de collecte de renseignements dans le cadre de notre lutte contre le terrorisme? Quels seraient les paramètres de nouveau plateau et comment faudrait-il faire pour concilier ces activités avec nos valeurs démocratiques et la protection des droits de la personne?

**M. Clarke :** Pour ce qui est de la collecte de renseignements, tout le monde s'entend pour dire que les pays occidentaux ont amélioré leurs techniques depuis les attentats du 11 septembre. Dans certains cas, ces techniques ont été considérablement améliorées mais sont loin d'être suffisantes pour garantir l'efficacité de notre campagne générale de lutte contre le terrorisme.

La collecte et l'échange de renseignements sont problématiques à deux niveaux. D'abord, la plupart des organisations et des pays ont du mal à unifier leurs propres activités de collecte de renseignements; c'est en tout cas le cas au Royaume-Uni et dans la plupart des pays européens. On peut même dire que les services du renseignement, qui comprennent les services de police du renseignement militaire et du renseignement national, ne sont pas particulièrement efficaces. Ils se sont améliorés, c'est vrai, mais ils ne sont pas particulièrement efficaces.

Ensuite, lorsque nous réussissons à nous mettre d'accord au niveau national, nous avons du mal à échanger les renseignements dont nous disposons avec nos partenaires. On a tendance à collaborer aux mauvais niveaux. En effet, nous échangeons des renseignements qui sont tellement abstraits qu'ils en deviennent presque inutiles, ou encore des renseignements à l'état brut parce qu'ils n'ont pas été validés. Et pourtant c'est le niveau intermédiaire, comme les renseignements nationaux et évalués, qui est le plus utile; mais on risque de dévoiler les sources. C'est alors qu'on doit composer avec le manque de confiance entre les différents pays et les problèmes qui ont effectivement fait surface lorsqu'il y a eu des fuites de renseignements. Il nous reste un long chemin à parcourir avant qu'on apprenne à échanger les renseignements pertinents. Il y a de vastes quantités d'information qui sont échangées, mais malheureusement ce ne sont pas des informations pertinentes.



In terms of what intelligence we need, that really is an essential question. The American National Security Agency gathers intercepts of one sort or another around the world at a rate of two million an hour. That means, in any 24-hour period, they have 50 million pieces of information to look at or to evaluate in some way, and to select. That is very impressive but, equally, it is easy for a piece of information to get lost. There is any number of examples where information was extremely useful, such as predictions of the Madrid bomb that came out in December 2003 and predicted almost exactly what would happen in Madrid. They were available but nobody understood the significance. That is not surprising in the wealth of information.

We cannot go on assuming that if we gather enough information, and interpret it quickly enough, that this will be sufficient. What we lack in the intelligence business in this regard is human intelligence. That is always the most valuable; and in terms of the core of al Qaeda and jihadism that I was talking about, as far as the professionals go in this jihadist movement, that is the most difficult human intelligence to establish. One simply does not break into the top levels, even after years of trying.

What we have is a pyramid where it is easy to penetrate the bottom, but there is not a lot to be learned there other than confusing signals; it is very hard to penetrate at the top with human intelligence. The Western world has become a little fixated on the amount of information flying around on the Internet, and through phone and email messages. All of that is relevant, but even if we understood that material better, it still would not give us the real human intelligence we need.

I do not have any clever answers as to how to do this, other than that all of our intelligence organizations have to reorientate much more quickly. Even in Europe, where we pride ourselves on more of a tradition in dealing with the Arab world, we are desperately short of Arabic speakers in order to understand the material fast enough and develop better relationships with communities that are close to the jihadists themselves.

One final point I would make in terms of penetration is that one of the best ways forward is to try to penetrate these organizations through their links with the criminal world. All jihadist groups engage in criminality; many use criminal networks for certain things at certain periods. Given that terrorists' and criminals' objectives are normally rather different — criminals require stability and terrorists try to create instability — I think there is a way into terrorist groups through some of the criminal contacts they make. I know many intelligence organizations are working hard on that, but it seems to me, standing back from it, that this is one of the advantages we could do more with.

**Senator Joyal:** I would like to return to the control orders that you spoke of earlier. When you said that it would help to have a review of the orders in public instead of in private, and that it

Le facteur clé, c'est le type de renseignement dont nous avons besoin. L'Agence de sécurité nationale américaine intercepte des informations en tout genre partout dans le monde à un rythme de 2 millions par heure. En d'autres termes, pour toute période de 24 heures, 50 millions d'informations doivent être étudiées et évaluées, puis sélectionnées. C'est très impressionnant, mais en même temps, il ne serait pas étonnant que certaines informations se perdent. Il existe beaucoup d'exemples d'informations très utiles, par exemple celles de décembre 2003 qui décrivaient de façon détaillée l'attentat à la bombe de Madrid. Les informations étaient là, mais on n'en a pas compris l'importance, ce qui n'est pas surprenant étant donné la quantité de renseignements.

Il ne faudrait pas continuer de penser que si l'on collecte suffisamment d'informations et qu'on les intercepte suffisamment tôt, cela suffira. Ce qui fait défaut, c'est le renseignement fourni par l'homme. C'est toujours ce genre de renseignement qui est le plus utile; et pour ce qui est du cœur d'al-Qaïda et du djihadisme dont je vous parlais, pour ce qui est des professionnels du mouvement djihadiste, c'est le genre de renseignement le plus difficile à obtenir. Même après des années, il est très difficile d'infiltrer les hauts échelons.

En fait, on se retrouve face à une pyramide dont la base est facile à pénétrer, mais à ce niveau on trouve seulement des informations contradictoires. Le sommet de la pyramide est quasi impénétrable et il est difficile d'obtenir des renseignements de source humaine. L'Occident accorde trop d'importance aux affirmations qui circulent sur Internet, par téléphone ou courriel. Ces informations sont pertinentes, c'est vrai, mais même si on les comprenait mieux, ça ne nous donnerait pas accès aux renseignements de source humaine dont on a besoin.

Je n'ai pas de solutions brillantes à proposer pour y parvenir. Mais il faut que tous nos organismes du renseignement se réorientent beaucoup plus vite. Même en Europe, où nous nous targuons d'avoir l'expérience du monde arabe, nous manquons désespérément d'arabophones qui pourraient comprendre assez rapidement des documents dont nous disposons et tisser de meilleurs liens avec les communautés proches des djihadistes eux-mêmes.

J'ai une dernière observation, en matière de pénétration. L'une des meilleures manières de pénétrer ces organisations est par le biais de leurs liens avec la pègre. Tous les groupes djihadistes ont des activités criminelles; bon nombre d'entre eux utilisent des réseaux criminels pour certaines choses à certains moments. Vu que les objectifs des terroristes et des criminels sont habituellement plutôt différents — les criminels ont besoin de stabilité et les terroristes s'efforcent de créer de l'instabilité —, je pense qu'on peut pénétrer certains des groupes terroristes grâce à leurs contacts avec la pègre. Je sais que de nombreux organismes du renseignement explorent cette option, mais il me semble, avec le recul, que les choses ne progressent pas aussi vite qu'elles pourraient.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais revenir aux ordonnances de contrôle dont vous avez parlé plus tôt. Vous avez dit qu'il serait bon d'avoir un examen public des ordonnances, plutôt que privé,

would enhance the effectiveness of the order, could you expand a little more on that view? It seems to be not exactly the way the new bill has been drafted.

**Mr. Clarke:** From the point of view of political acceptability and the human rights issues, my argument would be if it were possible to legislate against the sort of networking that some of these individuals engage in and criminalize some of that behaviour, the presentation of evidence of these lesser offences would not be as compromising to the evidence base that the intelligence and security services have to work with. These individuals engage in this networking very freely in our open societies and cock a snoot at our societies at the ease with which they are able to plot and plan. If we have to produce evidence against a group say in Luton, in Bedfordshire in Britain, where there has been quite a lot of relatively amateur activity, that shows some of these groups are accumulating elements of weapons of mass destruction, chemical elements, technologies which could help them build bombs, revealing that evidence would reveal the forensic mistakes they made, so security services are reluctant to do that. If it were possible to catch some of those groups simply on the basis of their knowing association with terrorist organizations, that sort of evidence would not be so compromising or revealing. It would still leave the problem of telephone taps being inadmissible but, again, if telephone-tap technology could be guaranteed not to be so easily tampered with, there is no reason in principle why it should not be admissible. Its inadmissibility is generally on grounds that it is easy to fake. If that technological problem could be solved, I do not see why telephone taps should not be admissible evidence.

**Senator Joyal:** Could you restate for us the provisions of the legislation in terms of appeal or review? In other words, once a magistrate has been shown proof that the intelligence security wants to provide to the magistrate, and an order has been given, you mentioned that there is an automatic appeal after 12 months. The police or the security service has to go back to a magistrate and re-explain why the order should remain in force — or how does it work in the new bill?

**Mr. Clarke:** There is a review procedure whereby not that the order would have to be reimposed, but that it will be looked at by a process of judicial review within a year. That is the idea. Of course, it could be looked at and simply rolled over and the person who is subject to the control order would still not know what it was for, what it was about or what the evidence was. That is still possible.

In reality, however, most of the people who have been subject to control orders do have a form of at least remote legal representation, which has sought to keep their cases nearer to the front of people's minds.

The panel who deal with all these control order cases publish on their own website as much of the evidence against these people, or the nature of the evidence, giving as much indication as they say they can without compromising security, so it is possible, certainly in a journalistic sense, to lay out the nature of the charges against some of these particular detainees.

que cela améliorerait l'efficacité de l'ordonnance. Pourriez-vous développer un peu votre pensée à cet égard? Il ne me semble pas que ce soit là l'orientation du nouveau projet de loi.

**M. Clarke :** Que ce soit dans une optique politique ou dans une optique de défense des droits de la personne, il me semble que s'il était possible de prendre des mesures législatives contre le type de réseautage que pratiquent ces individus, de criminaliser certains aspects de cette pratique, les preuves avancées pour ce type de délits moins graves compromettraient moins les sources de preuves qu'exploitent les services de sécurité et de renseignement. Dans nos sociétés ouvertes, ces individus tissent des liens en toute liberté et se moquent de nous pour la facilité avec laquelle ils peuvent comploter et planifier. Prenons un groupe relativement amateur comme celui de Luton, dans le Bedfordshire, en Grande-Bretagne, qui est très actif dernièrement. Il semblerait que certains de ces groupes accumulent les éléments d'armes de destruction massive, des éléments chimiques, des technologies qui les aideraient à construire des bombes. Mais divulguer les preuves de ces activités révélerait les erreurs criminalistiques qu'ils commettent, ce que rechignent à faire les services de sécurité. Par contre, si l'on pouvait coïncider certains de ces groupes, simplement compte tenu de leur association délibérée avec des organisations terroristes, ce serait un type de preuve qui ne serait pas aussi compromettant ou révélateur. On pourrait même utiliser les écoutes téléphoniques, à supposer que l'on parvienne à régler un problème technique, le fait qu'elles sont trop faciles à trafiquer, pour les rendre admissibles en preuve.

**Le sénateur Joyal :** Pourriez-vous répéter quelles sont les dispositions en matière d'appel ou de réexamen? D'après ce que vous avez dit, les services de renseignements fournissent des preuves à un magistrat, qui rend une ordonnance; après quoi intervient un appel automatique, quand douze mois se sont écoulés. La police ou le service de sécurité doit alors se présenter à nouveau devant le magistrat et expliquer une fois de plus pourquoi l'ordonnance devrait être maintenue. Est-ce ainsi que cela fonctionne dans le nouveau projet de loi?

**M. Clarke :** Il n'est pas nécessaire de rendre à nouveau l'ordonnance, mais il existe une procédure de révision dans l'année suivant l'émission de l'ordonnance. Techniquement, il reste possible que l'ordonnance soit examinée et purement et simplement prolongée, la personne concernée ignorant toujours les raisons, les preuves ou les accusations qui justifient cette ordonnance.

Dans la pratique, la plupart des gens ayant fait l'objet d'une ordonnance de contrôle disposent, en fait, d'une forme de représentation juridique, même distante, qui s'efforce de garder leur situation à l'esprit des gens.

Le groupe qui s'occupe de ces cas d'ordonnance de contrôle affiche sur son propre site Web toutes les données qui peuvent être divulguées sans compromettre la sécurité : preuve ou nature des preuves. Il est donc possible de savoir quelle est la nature des accusations à l'encontre de certains de ces détenus d'une nature particulière, du moins du point de vue d'un journaliste.



Indeed, last week, in the British press, although the names of all but three of the present detainees were not known and they were known just by letters, the newspapers all printed a little paragraph about the general nature of the charges that brought control orders about. There were phrases such as, "known to be associated with Afghan mujahedeen groups" and "believed to be seeking bomb-making equipment." It was that sort of thing. It was not very specific, but it gave an idea of the nature of the charge. That would continue under the process of the new control orders, but they do have to be reviewed by judicial process.

**Senator Joyal:** What are the detainee's rights? Can he be represented by a lawyer to contest some of the facts that might be brought before a judge? For instance, let us make a simple hypothesis that there is a mistake on the identity of the person. It is not that person; it is another person. How could that be brought to the knowledge of the magistrate so that a proper decision can be made?

**Mr. Clarke:** Legal representation is possible and does take place. In that case, the legal representation would have to be made at the process of review of that case. If it were mistaken identity, that is where it would have to come out. I must say, that is not a trivial issue. In most of the subjudicial procedures that governments go in for, particularly things like internment, which is not dissimilar to this, mistaken identity normally features in a number of cases.

**Senator Joyal:** Do the new procedures apply as much for British citizens as they do for foreigners with no immigrant status in Britain?

**Mr. Clarke:** That is correct. Under the old law that the law lords in the U.K. deemed unlawful, those detention orders would only be applied to foreign nationals who, for whatever reason, could not or would not be deported. It also, in reality, applied to one or two foreign nationals who were in psychiatric hospitals. One gentleman refused to leave the hospital when they tried to release him. Of the nine controversial cases in the United Kingdom, two and possibly three were also psychiatric cases. The new law applies to foreign nationals as well as British citizens. The old law was only for foreign nationals who, for whatever reason, could not be deported.

**Senator Joyal:** If I understand the old law correctly, it did not have any specific period to bring the detainee in front of a magistrate for a review process.

**Mr. Clarke:** That is correct. The old detention orders were more draconian than the new ones will be. Partly because of the controversy of last week, the new ones are more bounded by some of the concerns for review and civil liberties than the previous

D'ailleurs, la semaine dernière, même si on n'avait pas le nom des détenus actuels et si on les connaissait juste par des lettres, sauf dans trois cas, les journaux britanniques ont tous indiqué en quelques lignes quelle était la nature générale des accusations à l'origine de l'ordonnance de contrôle. On a ainsi vu des tournures comme : « ayant une association prouvée avec des groupes de moudjahiddines afghans » ou « présumé à la recherche d'équipement de fabrication de bombe ». Sans être spécifiques, les renseignements donnaient bien une idée de la nature des accusations. Le processus des nouvelles ordonnances de contrôle continuerait de comporter ces révélations partielles, mais s'y ajouterait une obligation d'examen judiciaire.

**Le sénateur Joyal :** Quels sont les droits des détenus? Peuvent-ils être représentés par un avocat, pour contester certains des faits présentés au juge? Dans l'hypothèse, par exemple, d'une erreur d'identité, comment est-ce que cela pourrait être signalé au magistrat, afin que soit prise la bonne décision?

**M. Clark :** La représentation judiciaire qui est possible entre effectivement en jeu. Dans le cas que vous envisagez, la représentation judiciaire devrait avoir lieu lors du processus de révision du cas. S'il y avait erreur sur la personne, c'est à ce moment que cela devrait être prouvé. Je dois dire, d'ailleurs, que ce n'est pas un problème mineur. L'erreur d'identité intervient fréquemment dans la plupart des procédures sous-judiciaires auxquelles a recours le gouvernement, par exemple pour l'internement, qui ressemble un peu à ce qui nous préoccupe aujourd'hui.

**Le sénateur Joyal :** Les nouvelles procédures s'appliquent-elles aux citoyens britanniques comme aux ressortissants étrangers n'ayant pas le statut d'immigrant en Grande-Bretagne?

**M. Clarke :** Oui. D'après l'ancienne loi, que les lords juristes du Royaume-Uni ont jugé illégale, les ordonnances de détention ne s'appliquaient qu'aux ressortissants étrangers qui, pour une quelconque raison, ne pouvaient pas ou ne voulaient pas être déportés. En fait, elles se sont également appliquées à un ou deux ressortissants étrangers qui étaient dans des hôpitaux psychiatriques. Un homme a refusé de quitter l'hôpital quand on a tenté de le mettre dehors. Sur les neuf cas ayant fait l'objet de controverse au Royaume-Uni, deux, peut-être trois, étaient également des cas de nature psychiatrique. Toujours est-il que la nouvelle loi s'applique aux citoyens britanniques comme aux ressortissants étrangers, alors que l'ancienne s'appliquait seulement aux ressortissants étrangers qui, pour une quelconque raison, ne pouvaient pas être déportés.

**Le sénateur Joyal :** Si je comprends bien l'ancienne loi, elle ne précisait pas après combien de temps le détenu devait comparaître devant un magistrat pour un processus de révision.

**M. Clarke :** Vous avez raison. Les ordonnances de détention de l'ancienne loi étaient plus draconiennes que ne le seront les nouvelles. Les préoccupations concernant l'examen et la défense des libertés civiles ont imposé certaines limites aux nouvelles



Prevention of Terrorism Act, which, after all, was enacted in a more fevered atmosphere in all our countries.

**Senator Lynch-Staunton:** I wish to follow on the questions of Senator Joyal to complete the process or understand it better. The information that is submitted to allow the control order to be issued is information gathered by intelligence services and is presented as evidence, because the argument is reasonable suspicion, et cetera. Does the detainee, as we would call him or her here, have the right to see all that evidence, or can the intelligence services refuse to show him or her all or part of it on the grounds of security?

**Mr. Clarke:** The evidence will be presented by the police through the intelligence services, and the detainee would not have the right to see all of it. If the police chose to make the detainee aware of its general nature, that would be up to them. Under the Act, they have no right in principle to see all the evidence. That was the case in the old Prevention of Terrorism Act, and it remains the case in the new one.

**Senator Lynch-Staunton:** Does the magistrate then have no authority to allow the release of any of that information to the detainee?

**Mr. Clarke:** That is my understanding. The information would be available only in private, and the police will make the decision as to how much of the information will be given to the detainee or at what level of abstraction they would offer some information.

**Senator Lynch-Staunton:** Have you had cases where a control order has been lifted or annulled because the information was wrong, or the detainee could prove that whatever was in that so-called evidence was such that it could not be acceptable because of errors, et cetera?

**Mr. Clarke:** In that case, again, there is still no requirement to reveal to the detainee what the nature of the evidence is, for the same reasons as the detainee would be held in the first place. I must say that, in that case, the detainee would then have a case in civil law to sue the government for wrongful arrest, and it would be then very difficult for the government to withhold at least some information. That would make for some interesting test cases.

**Senator Lynch-Staunton:** I gather that has not happened?

**Mr. Clarke:** No, it has not.

**Senator Lynch-Staunton:** The detainee, in effect, can be kept under lock and key for as long as the police feel it is necessary for the safety of the nation?

**Mr. Clarke:** That is correct. One of the criticisms about this legislation that was not compromised on by the government is that it is not clear when any of these control orders could naturally come to an end. If you think about it, if someone is

ordonnances, peut-être du fait de la controverse de la semaine dernière, peut-être parce que nous ne sommes plus dans l'atmosphère surchauffée qui existait dans bien des pays à l'époque où a été adoptée l'ancienne loi, la Loi sur la prévention du terroriste.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je voudrais enchaîner sur les questions du sénateur Joyal, afin d'avoir une idée de l'ensemble du processus ou de mieux le comprendre. Les données fournies pour que soit rendue une ordonnance de contrôle sont des données réunies par les services de renseignements et présentées comme preuve, vu qu'il suffit de soupçon raisonnable, etc. Les détenus ont-ils le droit de voir toutes ces preuves? Ou les services de renseignements peuvent-ils refuser de lui montrer l'ensemble ou une partie de ces preuves, pour des raisons de sécurité?

**M. Clarke :** Les preuves seraient présentées par la police par l'intermédiaire des services de renseignements, et le détenu n'aurait pas le droit de les voir. Si la police choisissait de renseigner le détenu sur la nature générale de ces preuves, c'est à elle qu'il incomberait de le faire. En vertu de la loi, les détenus n'ont pas le droit, en principe, de voir les éléments de preuve. C'est ce que prévoyait l'ancienne Loi sur la prévention du terrorisme, et c'est ce que dispose la nouvelle loi.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Un magistrat n'a-t-il pas le pouvoir d'autoriser la communication d'éléments d'information au détenu?

**M. Clarke :** Que je sache, non. L'information ne serait consultée qu'en privé, et c'est la police qui décidera des éléments d'information qu'elle est disposée à communiquer au détenu et à quel degré d'abstraction.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Avez-vous eu des cas où une ordonnance de contrôle a été annulée faute d'information exacte ou un cas où le détenu a pu prouver que les prétendus éléments de preuve étaient tels qu'ils ne pouvaient être recevables parce qu'ils contenaient des erreurs ou quelque chose du genre?

**M. Clarke :** Dans une telle éventualité, encore une fois, rien n'exige que l'on révèle au détenu la nature des éléments de preuve, et ce, pour les mêmes raisons qui ont motivé l'arrestation du détenu. Je dois dire que dans une telle éventualité, le détenu pourrait intenter une poursuite civile contre le gouvernement pour arrestation injustifiée, et il serait alors très difficile pour le gouvernement de refuser de divulguer à tout le moins quelques éléments d'information. Des poursuites de ce genre créeraient des précédents intéressants.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je présume que ce n'est pas encore arrivé?

**M. Clarke :** Non, pas encore.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** En fait, le détenu peut être gardé sous les verrous tant que la police estime que c'est nécessaire pour la sûreté de la nation?

**M. Clarke :** C'est exact. Une des critiques formulées à l'endroit de cette loi, et sur laquelle le gouvernement n'a pas fait de compromis, c'est qu'on ne sait pas avec certitude quand ces ordonnances de contrôle arriveront à échéance. Pensez-y : si

subject to a control order on the grounds of security of the state and they do not know what the evidence is, that detainee would not then know how to behave in order to get the control order lifted. It gives them no power to reform or to become a different member of society.

One of the real problems of these control orders is that once they are imposed, it is very hard to see how they could be lifted without the government and the police then appearing either very unjust or incompetent. What will have changed after, say, three or four years, when this detainee has met all the conditions of the control order and has not been aware of what the detainee has to do differently? It is a very difficult problem.

**Senator Lynch-Staunton:** To get to the current situation of the eight or nine who were subject to the law lords' decision, have they now been released under condition and, if so, under what conditions?

**Mr. Clarke:** I missed the last part of the question.

**Senator Lynch-Staunton:** I believe there were eight or nine detainees directly subject to the law lords' decision. I understood they were to be released, or about to be released, under certain conditions — house arrest, refusal to communicate, electronic ban, and that sort of thing.

**Mr. Clarke:** Yes.

**Senator Lynch-Staunton:** Has that been determined yet?

**Mr. Clarke:** Yes, they are all released under slightly varying control conditions. One or two have gone back to their families. Their control orders relate to tagging and curfews, and they are disallowed from associating with any political groups or parties. Somebody like Abu Katada has gone back to his family, but he is subject to extremely strict control orders. One man whose name we do not know is subject to an even stricter control order, which is to put him into a house with no use of telephone. He is forbidden to communicate with anyone. There was some scandal or comment that, in fact, he was left with no food, no money, no one to contact, no hotline that worked at the Home Office and so on. There are many teething troubles here, but the people who have been released have been released in different levels of control order, according to the assessment of threat they represent. The man who is genuinely regarded as a problem in this respect is this man Abu Katada. He is not subject to the most severe form of control order, but nevertheless it is fairly severe. I think the authorities want to watch everything that he does.

**Senator Joyal:** On the same issue that Senator Lynch-Staunton asked about, is it not possible that, with regard to control orders, the police will decide to take the easiest way, by avoiding having to make a foolproof case before a court in our adversary system?

quelqu'un fait l'objet d'une ordonnance de contrôle sous prétexte qu'il y a risque à la sûreté de l'État et que cette personne ne sait pas en quoi consistent les preuves, le détenu ne sait alors pas quoi faire pour obtenir une annulation de l'ordonnance. On ne donne pas au détenu la possibilité de se réformer ou de devenir un membre utile de la société.

Un des véritables problèmes que posent ces ordonnances est qu'une fois qu'elles sont rendues, il est très difficile de voir comment on pourrait les résilier sans donner l'impression que le gouvernement et la police ont été très injustes ou incompetents. Qu'est-ce qui aura changé dans trois ou quatre ans quand le détenu aura satisfait à toutes les conditions de l'ordonnance sans pour autant que celui-ci sache ce qu'il devra faire différemment? C'est un problème très difficile à régler.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Pour revenir au cas actuel des huit ou neuf individus ayant fait l'objet de la décision du lord juriste, est-ce que qu'on les a relâchés sous conditions? Si oui, quelles conditions?

**M. Clarke :** J'ai raté la dernière partie de votre question.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je crois qu'il y a huit ou neuf détenus qui ont été directement assujettis à la décision du lord juriste. Je crois savoir qu'ils ont été relâchés, ou qu'ils sont sur le point d'être relâchés à certaines conditions : assignation à domicile, interdiction de communiquer avec autrui, interdiction électronique et ainsi de suite.

**M. Clarke :** Oui.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** A-t-on pris une décision à ce sujet?

**Mr. Clarke :** Oui, ils ont tous été relâchés sous conditions, conditions qui varient légèrement les uns des autres. Un ou deux d'entre eux sont rentrés chez eux. Leurs ordonnances de contrôle prévoient le port de bracelets électroniques et des couvre-feux, et leur interdisent de faire partie de groupes ou de partis politiques. Quelqu'un comme Abu Katada est retourné dans sa famille, mais il est assujéti à une ordonnance de contrôle extrêmement stricte. Un autre individu, dont nous ne connaissons pas le nom, fait l'objet d'une ordonnance de contrôle encore plus stricte, en vertu de laquelle il est assigné à résidence et n'a pas le droit d'utiliser un téléphone. On lui interdit également de communiquer avec autrui. L'affaire a suscité un scandale, et on a même dit que l'individu en question était resté chez lui sans rien à manger, sans argent, sans contact, sans ligne directe pour communiquer avec le Home Office et ainsi de suite. Il y a de nombreuses difficultés initiales, mais les individus en question ont été relâchés et font l'objet d'ordonnances de contrôle à divers niveaux, en fonction de la menace qu'ils représentent. L'individu qui est considéré comme étant un véritable problème est le dénommé Abu Katada. Or, il ne fait pas l'objet de la forme la plus stricte des ordonnances de contrôle, quoi que ce soit très strict. Je pense que les autorités veulent connaître tous ses faits et gestes.

**Le sénateur Joyal :** Toujours dans la même veine que la question que vous a posée le sénateur Lynch-Staunton, n'est-il pas possible que, s'agissant des ordonnances de contrôle, les services de police décident de suivre la voie de la facilité, évitant ainsi

From one year to another, they will consider that the case has been dealt with because each year they will tell the judge exactly the same thing. In the end, we will have somebody in jail for years without having had the opportunity to really review whether the person is guilty or not, or whether the police service has done a lousy job in its investigation of that person.

**Mr. Clarke:** That is the point that many of the civil liberties groups have made in the U.K. over the last few weeks. This is a loophole for, as you say, either bad police work or a failure to really review a case and look at it properly.

The guarantee that it will not happen lies with the judiciary in the sense that now, because the Home Secretary will not be responsible for these orders, a judge will have to be responsible. We have, therefore, some faith in the judiciary to prove these orders. I am personally reasonably satisfied with that. I think the judiciary is so uncomfortable with this departure from customary law that I am fairly confident that in the next few years they will look at all these cases carefully and will not want to be rolled over by bad police work.

There is one other aspect worth mentioning as well, in line with your question. These control orders have been designed with jihadists and al Qaeda in mind. The new law that makes them apply to any U.K. citizen also means that they could be applied to other people with other causes. It has been pointed out that this could be applied to Gerry Adams and Martin McGuinness because of their associations with the Sinn Féin and IRA. It has been asked how long it will be before animal rights activists fall afoul of this law. How long will it be before people with quite different causes to promote are regarded as a threat to national security on the basis of evidence that the security services cannot reveal?

In all of this, we are dependent on the independence of the judiciary in making very careful and balanced judgments on the basis of the arguments that the police and, behind them, the intelligence services come up with.

**Senator Lynch-Staunton:** If the police fail to convince a magistrate to issue a control order because he finds the so-called proof weak, can the police then go to another magistrate to find one who will issue the control order, or is there only one chance and if you fail you cannot come back?

**Mr. Clarke:** There is no statute of limitations, as it were. If a control order fails, the police can reapply. Again, if the police and security services really want a control order, it is difficult to imagine it being turned down if their evidence shows reasonable

d'avoir à présenter des cas blindés devant un magistrat dans notre système de confrontation? D'une année à l'autre, ils jugeront que le cas a déjà été traité étant donné que chaque année ils diront au juge exactement la même chose. Au fond, on se retrouve avec quelqu'un en prison pendant des années sans qu'on ait eu l'occasion de déterminer s'il est coupable ou pas, ou si les services policiers ont tout simplement bâclé leur enquête.

**M. Clarke :** C'est justement le point qu'ont fait ressortir de nombreux groupes de protection des libertés civiles au Royaume-Uni durant ces dernières semaines. C'est en effet un prétexte, comme vous dites, pour cacher un travail policier bâclé ou une incapacité à examiner comme il se doit les tenants et aboutissants d'une affaire.

La garantie que cela ne se produira pas est entre les mains de la magistrature dans la mesure où, à l'heure actuelle, étant donné que le Secrétaire de l'Intérieur n'est pas responsable de ces ordonnances, c'est un juge qui en aura la responsabilité. C'est pourquoi nous avons quelque peu confiance que les magistrats prouveront le bien-fondé de ces ordonnances. Personnellement, j'en suis raisonnablement convaincu. Je pense que les magistrats sont tellement mal à l'aise face à cet écart par rapport à la loi coutumière que je suis très confiant que dans quelques années, ils passeront au crible tous ces cas et refuseront de se laisser bernier par le travail bâclé de la police.

Il y a un autre aspect en rapport avec votre question qui mérite d'être mentionné. Ces ordonnances de contrôle ont été conçues avec les djihadistes et al-Qaïda à l'esprit. La nouvelle loi qui fait que ces ordonnances s'appliquent à tout citoyen du Royaume-Uni signifie aussi qu'elles pourraient être appliquées à d'autres dans d'autres affaires. On a notamment signalé qu'on pourrait les utiliser contre Gerry Adams et Martin McGuinness en raison de leur association avec le Sinn Féin et l'IRA. On se demande également dans combien de temps les militants pour les droits des animaux tomberont sous le coup de cette loi. Dans combien de temps d'autres personnes qui défendent des causes totalement différentes seront-elles considérées comme une menace à la sécurité nationale sur la base d'éléments de preuve que les services de sécurité ne peuvent révéler?

Dans tout ce contexte, nous nous en remettons à l'indépendance des magistrats qui devront prendre des décisions très prudentes et équilibrées à la lumière des arguments que la police et, derrière celle-ci, les services de renseignements produiront.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Si la police ne réussit pas à convaincre un magistrat de rendre une ordonnance de contrôle car celui-ci estime que la prétendue preuve est faible, la police pourra-t-elle alors s'adresser à un autre magistrat pour obtenir de celui-ci une ordonnance de contrôle ou est-ce que la police a une seule chance?

**M. Clarke :** Il n'y a pas de prescription sur ce point. Si un magistrat refuse de rendre une ordonnance de contrôle, la police peut toujours faire une nouvelle demande. Encore une fois, si la police et les services de sécurité tiennent à obtenir une ordonnance



grounds for suspicion. That, again, is part of the argument we had last week. Because the level of proof is relatively low, a judge is likely to say that it sounds reasonable to him or her.

**The Chairman:** Thank you very much, honourable senators, for being so concise. Mr. Clarke, it has been a pleasure to have you with us today. You have answered many questions that were in the air over this particular legislation. We may call on you in the future.

**Mr. Clarke:** It has been a great pleasure. Thank you very much.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us from the Norman Paterson School of International Affairs at Carleton University, Mr. Martin Rudner, the Director of the Centre of Intelligence and Security Studies at Carleton University. Welcome, Mr. Rudner. Please begin with some comments to our senators and they will follow up with questions.

**Mr. Martin Rudner, Director, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University:** Honourable senators, thank you for the honour and privilege of appearing before the committee. This afternoon, I would like to share with you a review of the evolution of jihadist terrorism since Iraq to examine the kinds of changes that I see as having occurred in what we generally call the al Qaeda or jihadist movement and, in particular, its ramifications for this country and for sectors of significance to our national security and public safety.

If we look at events in Iraq, we can differentiate two aspects to the violence. One aspect is an insurgency against what some Iraqi nationalists and Baathists see as an occupation by the U.S.-led coalition. That violence seems to be diminishing since the elections of January 30.

More significant for our purposes, we see a second campaign of violence led by a group that calls itself the al Qaeda group in Iraq, whose targets, purpose and strategy are quite different. They see Iraq as a replacement for Taliban Afghanistan and the new battlefield on which they want to test their strategy and launch a broader campaign of global jihad or terrorism, as we would see it, whose targets include ourselves.

We see the difference between the insurgents and the terrorists even in Iraq. There is a difference in leadership. For example, we know that the al Qaeda leadership is a man called Abu Musab al-Zarqawi, who himself is not an Iraqi but a Jordanian. We see the membership of that terrorist group being composed of people mainly from outside Iraq: recruits from Saudi Arabia, Syria and elsewhere in the Arab world and, indeed, Western Europe and the United Kingdom. We see its targets being quite different.

de contrôle, il serait difficile d'imaginer qu'on la leur refuse si les éléments de preuve montrent que les motifs de suspicion sont raisonnables. C'est un peu l'argument que nous avons avancé la semaine dernière. Étant donné que le degré de preuve est relativement bas, un magistrat trouvera probablement que les motifs sont raisonnables.

**La présidente :** Merci beaucoup, honorables sénateurs, d'avoir bien voulu être concis. Monsieur Clarke, ce fut un plaisir de nous avoir avec nous aujourd'hui. Vous avez répondu à de nombreuses questions suscitées par cette loi en particulier. Il se peut que nous fassions appel à vous de nouveau à l'avenir.

**M. Clarke :** Ce fut un immense plaisir pour moi aussi. Merci infiniment.

**La présidente :** Honorables sénateurs, nous avons avec nous de la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton, M. Martin Rudner, directeur du Centre of Intelligence and Security Studies, de l'Université Carleton. Bienvenue, monsieur Rudner. Veuillez faire une déclaration liminaire, après quoi les sénateurs vous poseront des questions.

**M. Martin Rudner, directeur, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies, Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton :** Honorables sénateurs, merci de l'honneur et du privilège que vous me faites en m'invitant à comparaître devant votre comité. Cet après-midi, j'aimerais vous faire part d'une analyse de l'évolution du terrorisme djihadiste depuis le début de la guerre en Irak afin d'examiner les genres de changements que j'ai observés dans ce que nous appelons communément al-Qaïda ou le mouvement djihadiste et, en particulier, ses ramifications et leur importance pour notre pays et pour les secteurs d'intérêts, à savoir la sécurité nationale et la sûreté publique.

S'agissant des événements en Irak, nous pouvons distinguer deux types de violence. Le premier, c'est l'insurrection contre ce que certains nationalistes irakiens et baathistes voient comme étant l'occupation par la coalition dirigée par les États-Unis. Cette violence semble diminuer depuis les élections du 30 janvier.

Pour les fins qui nous intéressent, le plus important est la seconde campagne de violence menée par un groupe qui se fait appeler al-Qaïda en Irak, et dont les cibles, les objectifs et la stratégie sont très différents. En effet, ce groupe voit en l'Irak le nouvel Afghanistan des talibans et le nouveau théâtre de guerre sur lequel il voudrait tester sa stratégie et lancer une campagne mondiale de djihad ou de terrorisme, tel que nous le concevons, dont nous sommes notamment les cibles.

Nous constatons une différence entre les insurgés et les terroristes même en Irak. En effet, il y a une différence au niveau du leadership. Ainsi, nous savons que le chef d'al-Qaïda est un dénommé Abu Musab al-Zarqawi, qui n'est pas irakien lui-même mais jordanien. Ce groupe terroriste est composé d'individus principalement étrangers à l'Irak : des recrues d'Arabie saoudite, de Syrie et d'ailleurs dans le monde arabe voire de l'Europe occidentale et du Royaume-Uni. D'un autre sens, leurs cibles sont très différentes.

Let me give you an example from what we know from their sources about the primary targets of their violence currently in Iraq, because it is relevant to ourselves.

The first target — and they say so explicitly — is the Shiite population of Iraq. They describe the Shia in terminology that is the most appallingly racist and derogatory as one could imagine. It would not be appropriate to quote that in the Parliament of Canada. They see these people as subhuman and worthy of destruction, which is why we see in the terrorist campaign in Iraq the targeting of innocent people in a mosque, at a wedding, in front of a bakery, on the streets, people seeking to vote candidates for election, members of the judiciary and lawyers.

The second target is the Kurdish population, who they identify as having compromised themselves by their connections to the West, to Israel, and to democracy.

The third target is explicit, the Sunni Arab population of Iraq itself, and in particular, the people who have demonstrated a propensity for democracy. They target them precisely because democracy is considered man-made law, and man-made law contradicts the divine law as they understand it. The terrorists have targeted the secular population of Sunni Arab Iraqis.

The fourth target in order of priority is the United States and the coalition. There are only four in priority. In fact, the terrorists say that they do not even have to attack this target, because, they claim, "The Americans are the world's greatest cowards." In other words, the terrorists believe they can frighten them out of Iraq. What does this mean? How do they propose to frighten the United States, its coalition and the West?

There are two prongs to a strategy to frighten the West. The first prong is the mobilization of a new generation of jihadists in the democratic societies of Europe. I do not know whether this has yet crossed the Atlantic to North America. These would include, in particular, a young second generation population of Muslims born in the Netherlands, France, Britain, Italy and Spain. I mention those countries because security services have arrested people of that genre in those countries for recruitment and activities aligned and linked to terrorism. This is a new generation of young, very well-educated people and not an immigrant population.

A second element includes converts from the prisons. We see in Spain in particular, in France, Germany and Britain a major effort by radical clerics to convert non-Muslim prisoners who are considered socially marginalized or repressed to form a new cadre in this jihadist revolutionary militant movement, which they see as targeting the democratic institutions of countries in Western Europe.

Permettez-moi de vous donner un exemple de ce que nous savons de leurs sources au sujet des cibles premières des actes de violence qu'ils perpètrent actuellement en Irak, car cela a une pertinence pour nous.

La première cible, et ils ne s'en cachent pas, c'est la population chiite d'Irak. Ils décrivent les Chiites en utilisant des qualificatifs les plus racistes et les plus péjoratifs que l'on puisse imaginer. Je ne pense pas que ce soit de bon aloi de les répéter ici au Parlement du Canada. Ils considèrent que les Chiites sont des sous-hommes et qu'ils méritent d'être anéantis et c'est pourquoi nous voyons que la campagne de terrorisme en Irak cible des innocents dans des mosquées, des mariages, des boulangeries, dans la rue, des gens cherchant à voter pour des candidats aux élections, ainsi que les membres de la magistrature et les avocats.

La deuxième cible est la population kurde, qu'ils considèrent comme s'étant compromise en se faisant l'alliée de l'Occident, d'Israël et de la démocratie.

La troisième cible explicite, c'est la population arabe sunnite d'Irak elle-même et, en particulier, les gens qui ont manifesté en penchant pour la démocratie. Ces gens sont ciblés, parce que la démocratie est considérée comme étant une loi positive, c'est-à-dire une loi positive qui va à l'encontre de la loi divine telle qu'ils la comprennent. Les terroristes ciblent donc la population laïque d'Irakiens arabes sunnites.

La quatrième cible dans leur ordre de priorité, ce sont les États-Unis et la coalition. Il n'y a que quatre cibles prioritaires. En fait, les terroristes disent qu'ils n'ont même pas besoin d'attaquer cette cible, parce qu'ils prétendent que « les Américains sont les plus lâches du monde. » En d'autres termes, les terroristes croient qu'ils peuvent les faire sortir d'Irak en les effrayant. Que signifie tout cela? Comment peuvent-ils prétendre pouvoir effrayer les États-Unis, sa coalition et l'Occident dans son ensemble?

La stratégie pour effrayer l'Occident comporte deux volets. Le premier volet est la mobilisation d'une nouvelle génération de djihadistes au sein des sociétés démocratiques d'Europe. Je ne sais pas si cette mobilisation a traversé l'Atlantique pour atteindre l'Amérique du Nord ou non. Ces djihadistes seraient notamment de jeunes musulmans de la deuxième génération nés aux Pays-Bas, en France, au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne. Je mentionne ces pays, car les services de sécurité de ces derniers ont arrêté des individus répondant à ce profil dans ces pays qui faisaient du recrutement et menaient des activités ayant trait au terrorisme. Il s'agit d'une nouvelle génération de jeunes gens, très bien éduqués et non pas d'une population immigrante.

Un second élément concerne les détenus convertis. Nous pouvons voir ce phénomène, en Espagne surtout, mais aussi en France, en Allemagne et en Grande-Bretagne. Les religieux radicaux font le maximum pour convertir les détenus non musulmans qui sont considérés comme des marginaux ou des opprimés sociaux et les convaincre de former un nouveau cadre de ce mouvement révolutionnaire militant djihadiste, avec pour but de s'en prendre aux institutions démocratiques des pays d'Europe occidentale.



That is the first prong of the strategy. The second prong of the strategy, significantly for Canada, is the energy sector including oil. We see this in Iraq. The jihadists, al Qaeda in Iraq, have specifically targeted oil and gas fields, oil and gas infrastructure, the pipelines between Kirkuk and Ceyhan in Turkey, the oil-loading platforms, and the electricity grid. The targeting of the energy sector has been damaging, of course, to efforts at reconstructing the Iraqi economy, but that is not the primary objective. The primary objective was and is to raise the world price of energy. They saw energy at a high price, \$50 a barrel, as, "bleeding America bankrupt."

In their view, America is a coward society because Americans need heating for winter, air conditioning for summer, cars on the road and power for industry. In their view, to deprive Americans or Westerners of their cars, of their industry, central heating and air conditioning would make the cowards fade away in weakness and capitulation. In that sense, the energy sector has become a primary strategic target of this new Iraq-born al Qaeda movement.

I was asked to speak for 10 minutes. I think I have hit that on the clock, so I would be delighted to discuss with you this and related questions. Thank you for your attention.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Rudner, you are a perfect witness.

**Senator Andreychuk:** Mr. Rudner, you make this analysis. Is it in line with what our intelligence and security people are also assessing? Do they have a different take on how the jihad members are developing?

**Mr. Rudner:** My sense of it is, senator, that this is a shared view. It came as a bit of a shock, especially in the Netherlands. As you may know, there was the murder late last year of a very controversial Dutch filmmaker, Theo van Gogh. This led to the unravelling of a terror network in the Netherlands, which stunned the Dutch, because this consisted primarily of young people who were either born in the Netherlands or spent most of their formative years in the Netherlands and had been part, the Dutch thought, of a multicultural Dutch society. They found that people were highly marginalized and, more importantly, were carriers of rage against the system.

The Dutch experience stunned Western Europe. You had people such as the Swedes, Norwegians, Germans, French, Spaniards and others who suddenly began looking in those directions and finding very much the same thing in other European countries. The sharing of intelligence among the Europeans and with Canadians is such that our own intelligence services and the RCMP would be well aware of this new phenomenon that we see arising in Europe. One of the new

Voilà donc le premier axe de la stratégie. Le second axe de la stratégie, et qui intéresse surtout le Canada, c'est le secteur énergétique dont le pétrole fait partie. Nous avons pu le voir en Irak. Les djihadistes, le mouvement al-Qaïda en Irak, s'en prennent expressément aux champs de pétrole et de gaz, à l'infrastructure pétrolière et gazière, aux oléoducs qui relient Kirkuk à Ceyhan en Turquie, les installations de remplissage des pétroliers et le réseau de distribution d'électricité. Le fait de cibler le secteur énergétique a bien entendu nui aux efforts de reconstruction de l'économie irakienne, mais ce n'était pas là l'objectif premier. L'objectif premier était et est toujours de faire grimper les prix mondiaux de l'énergie. Pour eux, le pétrole à 50 \$ le baril allait « saigner l'Amérique à blanc ».

Pour eux, l'Amérique est une société de lâches parce que les Américains ont besoin de se chauffer en hiver, de climatiser leurs maisons l'été, de se déplacer en voiture et d'alimenter leur industrie en énergie. Pour eux, le fait de priver les Américains ou les Occidentaux de leurs voitures, de leur industrie, de leurs climatiseurs et de leur chauffage central aurait pour effet d'affaiblir ces lâches et de les contraindre à capituler. À cet égard, le secteur énergétique est devenu un objectif stratégique de premier ordre pour cette nouvelle branche d'al-Qaïda née en Irak.

On m'a demandé de parler pendant 10 minutes et je pense l'avoir fait avec précision, et je serais donc maintenant ravi de discuter avec vous de cette question et des autres questions connexes. Je vous remercie de votre attention.

**La présidente :** Merci, monsieur Rudner, vous êtes un témoin parfait.

**Le sénateur Andreychuk :** Monsieur Rudner, c'est donc l'analyse que vous avez faite de la situation. Concorde-t-elle bien avec les conclusions de nos services de renseignement et de sécurité? Est-ce que ceux-ci ne voient pas sous un angle différent le développement de ce mouvement djihadiste?

**M. Rudner :** À mon sens, sénateur, nous partageons eux et moi le même avis. C'est un constat qui a été comme un coup de tonnerre, surtout aux Pays-Bas. Comme vous le savez peut-être, l'an dernier, un cinéaste hollandais très controversé, Theo van Gogh, a été assassiné aux Pays-Bas. Cet assassinat a conduit à la découverte d'un véritable réseau de la terreur dans ce pays, ce qui a littéralement laissé les Néerlandais pantois parce qu'il s'agissait principalement de jeunes gens qui soit étaient nés dans ce pays, soit y avaient passé la plus grande partie de leurs années d'études et qui faisaient donc partie, du moins c'est ce que les Néerlandais pensaient, d'une société hollandaise multiculturelle. Mais ils ont découvert que ces gens étaient extrêmement marginalisés et, plus important encore, qu'ils concevaient une véritable rage à l'endroit du système.

Ce qui s'est donc passé aux Pays-Bas a littéralement abasourdi toute l'Europe occidentale. Les Suédois, les Norvégiens, les Allemands, les Français, les Espagnols et il y en a d'autres encore, ont tout d'un coup commencé à creuser eux aussi pour découvrir à peu près la même chose chez eux. Comme l'Europe et le Canada échangent des renseignements, on peut dire que nos propres services de renseignement et la GRC sont parfaitement au courant de ce nouveau phénomène qui monte en puissance en



groups emerging among the jihadists is a group called Al Takfir wa al-Hijrah which means, interestingly enough, in Arabic, take yourself apart and then go into exile. The notion here is that you take yourself apart from the mainstream Muslim community, and you go into exile. The analogy, of course, is the experience of the prophet Muhammad who set himself apart in Mecca, then went into exile in Medina, counterattacked and was successful.

Al Takfir regard Osama bin Laden as a weakling and a traitor. The intelligence services see this as an evolution of a threat, but in a direction of much greater severity than we have encountered until now. It is, therefore, to be taken much more seriously because its basis is no longer an immigrant community, which essentially is identifiable, but a much more embedded community of second-generation people, also converts to Islam from the prison who are bringing prisoner skills, so to speak, to the terrorist effort and composing a much more serious threat.

**Senator Andreychuk:** I do not think it is a new phenomenon that if you jail people or marginalize them that they learn skills that are less than positive. We know that organized crime, criminal behaviour and the like have always looked to these people for reinforcement. How then is this new movement within our countries, labelled terrorism, different than those people finding themselves attracted to crime, organized crime and all negative previous criminal behaviour and otherwise?

**Mr. Rudner:** There is a fundamental difference between a criminal and a terrorist, in the sense the criminal, in the end, wants material gain from the criminal effort. For an example, take the shoe bomber. This was a person who was not born a Muslim. He was in prison. He was converted in prison to a philosophy and a religious outlook which led him to sit aboard an aircraft and try to ignite a bomb in his shoe and bring down an aircraft, including himself, which is no longer just criminal. You do not gain from that. You sacrifice yourself from that. That is a transformation of a different order of magnitude, I would suggest, than the ordinary patterns of recruitment of criminal types, even in a prison. This is a transformative exercise of transforming criminals to terrorists.

**Senator Andreychuk:** One more point on that: Having worked in and around the criminal system for a considerable length of time, it was apparent that those recruited at lower levels hardly gained. It was always the organization. I have not discerned that difference. If you use the shoe bomber, he was looking for something to attach himself to, for whatever psychological or other reasons. Is it psychological? Is it ideological? I do not know.

Europe. Un des nouveaux groupes qui a fait son apparition chez les djihadistes s'appelle Al Takfir wa al-Hijrah, ce qui veut dire — la chose est intéressante — dispersez-vous et partez en exil. En l'occurrence, cela veut dire sortir de la communauté musulmane au sens large et prendre le chemin de l'exil. Bien sûr, il s'agit là d'une analogie avec le prophète Mohamet qui a quitté les siens à La Mecque pour partir en exil à Médine, pour ensuite contre-attaquer et remporter la victoire.

Al Takfir considère Oussama ben Laden comme un faible et un traître. Les services de renseignement considèrent cela comme l'évolution d'une menace, mais dans une direction beaucoup plus inquiétante que n'avait été le cas jusqu'à présent. Il faut donc prendre cela beaucoup plus au sérieux parce que ce mouvement ne se limite plus à la communauté immigrante, qui est facile à identifier, mais plonge ses racines beaucoup plus profondément dans le milieu des immigrants de la deuxième génération, ainsi que dans le milieu carcéral converti à l'Islam, un milieu dont les membres apportent au mouvement terroriste toutes leurs spécialités, pourrait-on dire, de criminels, représentant ainsi une menace beaucoup plus sérieuse.

**Le sénateur Andreychuk :** Lorsqu'on met quelqu'un en prison, lorsqu'on le marginalise, il n'est pas étonnant qu'il apprenne des choses qui ne sont pas très positives, il n'y a rien de bien nouveau à cela. Nous savons que le grand banditisme, les groupes criminalisés et ainsi de suite ont toujours cherché à étoffer leurs rangs dans ce milieu. Alors en quoi ce nouveau mouvement qui existe dans nos pays, un mouvement qu'on qualifie de terroriste, diffère-t-il de ces gens qui sont attirés par le crime, par le grand banditisme, par tout ce genre de comportements criminels antérieurs et ainsi de suite?

**M. Rudner :** Il y a une différence fondamentale entre un criminel et un terroriste, dans la mesure où, au bout du compte, le criminel veut tirer un profit de son activité criminelle. Prenez le cas du terroriste qui avait mis des explosifs dans ses chaussures. Il n'était pas né musulman. Il avait été en prison. Et c'est en prison qu'il avait été converti à une philosophie et à une religion qui l'ont conduit à embarquer dans un avion pour tenter de faire exploser une bombe qui se trouvait dans sa chaussure afin d'abattre l'avion et de se tuer lui aussi, ce qui n'est plus simplement un acte criminel. Il n'avait rien à y gagner. Il était prêt à se sacrifier. Il s'agit donc d'une transformation d'un ordre de grandeur très différent, dirais-je, du recrutement plus ordinaire d'éléments criminels, même en milieu carcéral. Il s'agit d'une véritable transformation que de transformer un criminel en terroriste.

**Le sénateur Andreychuk :** Autre chose encore à ce sujet : ayant moi-même évolué professionnellement pendant très longtemps dans le milieu du crime, j'ai très facilement compris que ceux qui étaient recrutés aux échelons les plus bas ne gagnaient finalement pas grand-chose. C'était toujours l'organisation qui en profitait. Je n'ai pas perçu ce genre de différence. Dans le cas de votre terroriste à la chaussure, celui-ci cherchait une attache quelconque, pour une raison psychologique ou autre. Est-ce de la psychologie? Est-ce de l'idéologie? Je l'ignore.

These are people that seem to be fodder for someone who can manipulate. This is what I am trying to say. What is the difference in the manipulation or in the attraction that terrorists are using that the criminalized organized crime are not using?

**Mr. Rudner:** It is a very important question. There is minor literature on this, and it cannot be major for one reason: the notion of a terrorist as a suicide bomber who is anonymous. Al Qaeda does not disclose the names of their suicide bombers. You have personalities who are prepared to commit suicide, and anonymously, which is quite distinctive. Of course, we cannot interview those people.

There are studies of people who were suicide bombers and were not successful. There is a scholar, Marc Sageman, for example, who has written a book recently in an attempt to determine precisely what were the motives of people who were prepared to commit themselves to terrorism, including terror which would cost them their own lives, anonymously. The problem is that the subset of the sample that he was able to interview were the subset of "failures," fortunately, so he does not have, in effect, the "successful," so to speak, suicide bombers to be able examine.

It is a grave problem. We do not understand what motivates people, in a secular sense, to do that. There is literature, I should add, on the theological side, which provides a theological explanation in terms of Islamic law and doctrine why people are prepared to make that sacrifice, but that is a different paradigm altogether.

**Senator Smith:** Mr. Rudner, you have spoken with some authority on the depth of the problem that has been created by the jihadist movement. I do not think anyone would quarrel with you over the fact that it exists and that it is problematic.

I assume you are familiar with the gist of the draft legislation before us. I think what you are saying to us is, look, you have a real problem here, and you have to give the appropriate government authorities the tools to deal with it. To get specific, if you were sitting here, would your inclination be to pass the legislation as it is, or would you think it needs amending, tightening up or loosening up? Where is your head on these issues that we have to grapple with?

**Mr. Rudner:** The shorter answer is that the real problem we face is the need for tools that allow for the pre-emption of terrorist acts. We do not want to have investigations afterwards to find out who did it. We want to have inquiries beforehand on how we can thwart attacks, and we want to do so within the boundaries of lawfulness and under the Charter of Rights and Freedoms of Canada, no question. However, I believe there is also something missing in the legislation. This is a personal hobby horse, which I will put forward for the committee's consideration.

Ce sont là des gens qui semblent une proie facile pour un manipulateur. C'est cela que j'essaie de vous dire. Quelle différence existe-t-il, du point de vue de la manipulation ou de l'attraction, entre ce que font les terroristes et ce que font les milieux criminels?

**M. Rudner :** La question est très importante. Il y a quelques rares textes à ce sujet, et cela pour une excellente raison. C'est la notion du terroriste, prêt à commettre un attentat-suicide et qui est anonyme. Al-Qaïda ne divulgue pas le nom de ses kamikazes. Ce sont des gens qui sont prêts à se suicider dans l'anonymat le plus complet, ce qui fait toute une différence. Et bien entendu, il nous est impossible d'aller interroger ces gens-là.

Quelques études ont été faites sur des kamikazes qui n'avaient pas réussi dans leur tentative. Il y a par exemple un chercheur, Marc Sageman, qui a écrit récemment un ouvrage précisément pour essayer de déterminer au juste quels sont les motifs de ces gens qui semblent prêts à se livrer au terrorisme, à se livrer à des actes de terreur, au risque d'y laisser leur vie mais dans l'anonymat. Le problème, c'est que le sous-échantillonnage qu'il a réussi à interroger était précisément des kamikazes ratés, fort heureusement d'ailleurs, de sorte qu'il n'a pas pu interroger également des kamikazes qui avaient réussi, façon de parler, leur coup.

C'est donc un problème grave. Nous ne comprenons pas ce qui motive les gens, au sens laïc du terme, à faire ce genre de choses. Je m'empresse d'ajouter qu'il existe bien des textes à caractère théologique qui donnent une explication théologique donc, en s'inspirant de la loi et de la doctrine islamiques, des raisons pour lesquelles les gens sont prêts à faire ce sacrifice, mais cela est en l'occurrence un paradigme tout à fait différent.

**Le sénateur Smith :** Monsieur Rudner, vous avez parlé avec beaucoup d'autorité de l'ampleur du problème créé par le mouvement djihadiste. Je ne pense pas que quiconque puisse vous reprendre lorsque vous dites que ce mouvement existe et qu'il représente un problème.

J'imagine que vous connaissez bien l'essence du projet de loi dont nous sommes saisis. Ce que vous nous dites, je pense, c'est écoutez, vous avez un gros problème, il faut donner aux pouvoirs publics compétents les moyens d'attaquer ce problème. Pour être plus précis, si vous étiez à notre place, seriez-vous enclin à adopter ce texte de loi en l'état ou diriez-vous plutôt qu'il faudrait le modifier, le renforcer ou au contraire l'alléger? Quel est votre sentiment au sujet de ces questions qui nous interpellent?

**M. Rudner :** Pour répondre succinctement à cette question, le véritable problème qui est le nôtre, c'est qu'il nous faut des outils qui nous permettent d'empêcher les actes terroristes. Nous ne voulons pas des enquêtes après coup pour déterminer qui les a commis. Nous voulons pouvoir faire enquête de façon préalable pour déterminer comment déjouer les attaques, et nous voulons pouvoir le faire en respectant la loi, en respectant la Charte des droits et libertés, cela ne fait aucun doute. Par contre, je pense qu'il y a également quelque chose qui manque dans cette loi. Il s'agit d'un de mes dadas, et je vais vous en dire un mot pour votre gouverne.



If one of the targets — I believe a primary target of the terrorist — is the energy sector, we have to include in the legislation provisions for critical energy infrastructure protection that does not exist now. Part of the problem is that the energy sector in Canada is predominantly owned by private interests. The question then becomes one of what are the responsibilities of private owners to the community for the protection of that infrastructure? Should there not be a legislative requirement for owners of critical infrastructure to relate to government and to the authorities in a way that ensures the protection of infrastructure and the security of Canadians' access to the product of that infrastructure — in other words, energy?

That is a different answer to the question you were putting, but I believe it is an important one for the consideration of the committee.

**Senator Smith:** I forget who broke the story about how loose security was with Quebec power plants up north and how vulnerable they were to being blown up. There is an obvious correlation between oil-related energy activity, as opposed to the broader electrical world, and various other sources. Are you talking across the board or are you particularly focused on oil? If the ability of Kuwait, Saudi Arabia, Iran and Iraq to export oil was greatly diminished, that would drive prices sky high. Is it particularly oil or is it across the board?

**Mr. Rudner:** They have targeted the oil sector of all those countries you mentioned, but those oil installations are highly fortified. Were I a terrorist wanting to damage the economy of the United States through the energy sector, including oil, natural gas and electricity, I might look at Canada as a major supplier of all three currents of energy — oil, natural gas and electricity — to the United States. I dare say we are not fortified. I am not saying we are not protected but we are certainly not fortified. If one wants to strike at the soft overbelly, to use a phrase, we are it. In that sense, if you ask, are there things which the legislation ought to contemplate as it is being reviewed before the Parliament of Canada, one of the elements that must be considered as part of such a review is whether critical energy infrastructure protection, or other areas of infrastructure protection, ought to be included in the act. In effect, we must ask the question: What are the obligations of owners of the private elements of that infrastructure to national security?

**Senator Smith:** When you saw that story three or four weeks ago on how lax and vulnerable security was in these northern Quebec power plants, were you thinking that might almost be an invitation to some jihadist to take a trip up there?

Si l'une des cibles — une cible de première importance, à mon avis, pour les terroristes — est effectivement le secteur énergétique, il faut que la loi prévoie quelque chose pour protéger l'infrastructure énergétique essentielle, ce qui n'est pas le cas actuellement. Le problème tient en partie au fait que le secteur énergétique canadien appartient majoritairement à des intérêts privés. À ce moment-là, il faut se demander jusqu'à quel point les propriétaires ont-ils la responsabilité de protéger cette infrastructure pour le bien de la collectivité. Ne faudrait-il pas que la loi exige des propriétaires de ces infrastructures essentielles qu'ils agissent de concert avec le gouvernement et les pouvoirs publics de manière à assurer la protection de l'infrastructure en question et la sécurité d'accès à cette infrastructure et au produit qu'elle sert à acheminer, en d'autres termes l'énergie?

C'est une réponse un peu différente de la question que vous avez posée, mais je pense qu'elle est suffisamment importante pour attirer l'attention du comité.

**Le sénateur Smith :** J'ai oublié qui a été à l'origine de cette histoire concernant l'absence de sécurité dans les centrales électriques du nord du Québec et la vulnérabilité de ces centrales aux attentats. Manifestement, il y a une corrélation entre les activités qui concernent le pétrole, par opposition à l'électricité en général, et d'autres sources. Parlez-vous ici en général ou plus particulièrement du pétrole? Si les exportations pétrolières du Koweït, de l'Arabie saoudite, de l'Iran et de l'Irak venaient à être gravement compromises, cela ferait grimper les prix en flèche. Vous parlez donc surtout du pétrole, ou de l'énergie en général?

**M. Rudner :** Les djihadistes s'en sont pris au secteur pétrolier dans tous les pays que vous avez mentionnés, mais il faut dire que toutes les installations pétrolières sont extrêmement bien gardées. Si j'étais un terroriste, si je voulais m'en prendre à l'économie américaine en agissant dans le secteur énergétique, c'est-à-dire le pétrole, le gaz naturel et l'électricité, je pourrais songer au fait que le Canada est un gros fournisseur de ces trois types d'énergie pour les États-Unis. Je me hasarderais à dire que nos installations ne sont pas fortifiées. Je ne veux pas dire pour autant que nous ne les protégeons pas, mais il est certain que nous ne les avons pas fortifiées. Si quelqu'un voulait s'en prendre à notre ventre mou, pour utiliser l'expression bien connue, eh bien ce ventre mou, c'est nous. À cet égard, si vous me demandez s'il y a des choses que la loi devrait prévoir alors même qu'elle est à l'étude au Parlement, l'un des éléments qui devraient être pris en compte dans le cadre de cet examen, c'est précisément la question de savoir si la loi ne devrait pas comporter des dispositions afin de protéger les infrastructures essentielles, dans le domaine énergétique notamment. En fait, voici la question qu'il faut se poser : quelles sont les obligations des propriétaires de ces éléments d'infrastructure privés en matière de sécurité nationale?

**Le sénateur Smith :** Lorsque vous avez pu lire il y a trois ou quatre semaines ces reportages sur la vulnérabilité des centrales électriques du nord du Québec dont la sécurité était très approximative, avez-vous pensé que cela revenait pratiquement à inviter un djihadiste à faire un petit tour là-bas?



**Mr. Rudner:** For me this is not a new topic, and yes, that confirmed a fear that I had. By the way, I do not believe I would be the only one in Canada in government and the private sector that is concerned. The private sector would share this concern. For example, one of the questions that arises if the United States announced an orange level alert, which is a high level of alert, what do we do? What does it mean for us? Who pays for what we do? How are we expected to respond? In other words, there is a whole series of questions which arise just on the alert level and that is beside the point. How do you actually protect and reinforce those installations so they are secure from attack, especially given the vulnerabilities and the integration of both Canadian energy supply market and the North American market in its entirety?

**Senator Smith:** What are your thoughts on how the West should respond to Iran and the nuclear issue there?

**Mr. Rudner:** That is an extremely difficult question, senator. In my mind, there is no justification for Iran to have nuclear power given the immense amount of fossil energy they have at their disposal. There is probably only a single use for their nuclear effort and that is military. A militarized Iran, under the regime we see there today, is a danger to its neighbourhood and a danger beyond its neighbourhood. It is a very serious and profound threat.

**Senator Kinsella:** I would like to build on where Senator Smith took us in terms of the legislation that is in place that we are reviewing. Would you like to see more parliamentary oversight built into this legislation?

**Mr. Rudner:** It is a very important element of both the legislation and the counter-terrorism effort to have public confidence in the counter-terrorism system as a whole. For public confidence, one has to have effective review and oversight. In my opinion, one needs to have three levels of oversight and it is not unusual when one looks at the experience of countries across the world. One needs an executive oversight. For example, in Canada, we have the Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service, CSIS, who reports to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness on the conduct of CSIS. Then, there has to be an executive oversight more broadly, which is performed in Canada on CSIS by the Security Intelligence Review Committee, SIRC. There also must be a parliamentary oversight. These are not replicas of one another or duplicates of one another. Each performs a valuable role, and each as a whole reinforces the notion that the public is assured that things that have to be done in secret, and we know they have to be done in secret, have a certain level of transparency to institutions we trust. We trust Parliament, we trust SIRC and we trust an inspector general. Yes, we need oversight, and parliamentary oversight is appropriate.

**M. Rudner :** Pour moi, il n'y a rien de nouveau là et effectivement, cela a confirmé une crainte que j'avais déjà. D'ailleurs, je ne pense pas être le seul à m'inquiéter ainsi au Canada, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Le secteur privé doit avoir les mêmes craintes que moi. Si les États-Unis annonçaient le passage au niveau d'alerte orange, qui est un niveau d'alerte très élevé, il faudrait se demander ce que nous devrions faire. Qu'est-ce que cela signifie pour nous? Et qui va payer pour ce que nous faisons? Que sommes-nous censés faire en réaction à cela? En d'autres termes, il y a toute une série de questions qui surgissent rien qu'en ce qui concerne le niveau d'alerte, et cela est une tout autre question. Comment protéger, comment renforcer ces installations pour les prémunir contre toute attaque, surtout étant donné la vulnérabilité et l'intégration du marché énergétique canadien, qui est un marché producteur, et du marché nord-américain tout entier?

**Le sénateur Smith :** Selon vous, comment l'Occident devrait-il répondre à l'Iran et au contentieux nucléaire dans ce pays?

**M. Rudner :** C'est une question extrêmement difficile, sénateur. À mon avis, rien ne justifie que l'Iran se dote d'une capacité nucléaire étant donné les énormes réserves d'énergie fossile que possède ce pays. L'effort nucléaire de l'Iran ne peut probablement servir qu'à une seule chose, à une fin militaire. Avec le régime qui existe actuellement en Iran, la militarisation de ce pays représente un danger pour ses voisins et pour les autres pays également. Il s'agit d'une menace très grave et très sérieuse.

**Le sénateur Kinsella :** Je voudrais revenir à ce que disait le sénateur Smith au sujet de la loi que nous étudions actuellement. Voudriez-vous que cette loi soit assortie d'un contrôle parlementaire renforcé?

**M. Rudner :** Un élément extrêmement important aussi bien de la loi que de toute activité antiterroriste est que la population doit faire confiance au système mis en place pour lutter contre le terrorisme. Et pour cela, il faut un mécanisme efficace d'examen et de contrôle. À mon avis, il faut trois niveaux de contrôle, ce qui n'est pas inhabituel lorsqu'on songe à ce qui se passe dans d'autres pays. Il faut d'abord un contrôle de la part de l'exécutif. Ainsi, au Canada, il y a l'inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité, le SCRS, qui est subordonné au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et auquel il fait rapport des activités du SCRS. Ensuite, il faut un contrôle plus général de la part de l'exécutif et qui, au Canada, dans le cas du SCRS, est assuré par le CSARS, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Il faut également un contrôle parlementaire. Tous ces niveaux de contrôle ne sont pas répétitifs, pas plus qu'ils ne sont redondants. Chaque dispositif de contrôle a un rôle utile à jouer, et chacun renforce le fait que la population peut avoir l'assurance que tout ce qui doit se faire dans le secret, et nous savons que c'est obligatoire, est assorti d'un certain niveau de transparence à l'endroit des institutions auxquelles nous faisons confiance. Nous faisons confiance au Parlement, nous faisons confiance au CSARS, et nous faisons confiance à un inspecteur général. Oui, un contrôle est nécessaire, et un contrôle parlementaire est de mise.

**Senator Kinsella:** On human rights, the civil liberties dimension of what is before us, do you think that the model that is in this legislation now of the five-year sunset two years from now that is going to come into effect and certain provisions will cease to be, do you think they should be reinstituted? Number two, this mechanism that after three years we are having the review in both places of the operation, do you think that model is a valuable model and should be maintained so that there would be a review three years out of this legislation? Are there other models of oversight as far as this specific legislation is concerned?

I understand what you said about these other areas: However, as far as this law that we are seized with, from that perspective of protecting Canadians' civil liberties and human rights?

**Mr. Rudner:** The concept of sunset and review is vital precisely because what we are saying is this is in my mind and I believe in the minds of those who introduced the legislation, an emergency. It is an asymmetric war and that is a technical term for this emergency. We are fighting terrorism and we are fighting a form of war against terrorism, yet we have a civil society that wants to live peaceful and ordinary civilian lives.

Yes, we need urgent legislation; it is a form of emergency legislation. It should have a sunset clause and it should be reviewed by our Parliament. If Parliament should decide that the emergency continues, it should decide that the legislation should continue precisely because the emergency has continued. In my opinion, the emergency is continuing and it is getting much more dangerous. The legislation should be continued and in certain ways enhanced, for example, with respect to the critical infrastructure element.

**Senator Kinsella:** I was glad you raised the critical infrastructure issues, not only on the energy side, but of course things like potable water, et cetera, are quite critical. On the energy side, given the nature of the concern and the literature that abounds around coastal defence and the dirty ships and dirty containers that come into our ports, far off the coast we have our wells. To what extent, in your opinion, are they particularly vulnerable targets to a suicide ship that approaches from international waters? Are we doing enough about that kind of a threat, which is way offshore?

**Mr. Rudner:** One would not want to give guidance to our adversaries, but were a hostile adversary to land and capture an offshore platform, this would be catastrophic in its implications for Canadian security, the Canadian energy sector, the price of oil, the response of neighbouring countries including the United States, and our capacity to protect ourselves and the energy supplies to them. If one wants to think of a blow which could "make America bleed to bankruptcy," those would be the types of efforts. I trust that our Canadian defence and security authorities are aware of that and are taking appropriate measures. This is

**Le sénateur Kinsella :** S'agissant des droits humains, de la composante libertés civiles de ce texte de loi, pensez-vous que le modèle qui fait partie de ce texte, avec son principe de temporisation dont l'échéance est dans deux ans, et qui fera que certaines dispositions cesseront alors d'exister, pensez-vous qu'il faille rétablir cela? En deuxième lieu, ce mécanisme qui prescrit qu'après trois ans, il y aura un réexamen effectué par les deux Chambres, pensez-vous que ce modèle soit le bon, qu'il faille le conserver et qu'il faille procéder à un examen lorsque la loi aura été en vigueur depuis trois ans? Y a-t-il d'autres modèles de contrôle qui pourraient s'appliquer à cette loi?

Je comprends ce que vous nous avez dit à propos de ces autres domaines mais, pour revenir à la loi qui nous occupe, qu'en est-il de la protection des libertés civiles et des droits de la personne?

**M. Rudner :** Le principe de la temporisation et du réexamen est fondamental précisément parce que, à mon sens, et au sens de ceux qui sont à l'origine de ce texte de loi, ce que nous disons, c'est qu'il s'agit d'une urgence. Il s'agit d'une guerre asymétrique, c'est le terme technique qu'on utilise pour cette situation d'urgence. Nous combattons le terrorisme et nous menons un genre de guerre contre le terrorisme, alors même que nous avons une société civile qui veut vivre en paix dans une vie civile ordinaire.

Certes, il nous faut une loi dans l'urgence et il s'agit ici d'un genre de loi d'urgence. Cette loi doit être assortie d'une disposition d'extinction et elle doit être réexaminée par le Parlement. Si le Parlement juge alors que l'urgence existe toujours, il faut qu'il décide que la loi doit continuer à s'appliquer précisément parce qu'il y a toujours urgence. À mon avis, l'urgence existe toujours et la situation devient beaucoup plus dangereuse. Cette loi doit donc demeurer, voire être renforcée à certains égards, notamment en ce qui concerne les infrastructures essentielles.

**Le sénateur Kinsella :** Je suis heureux que vous ayez parlé des infrastructures essentielles, pas seulement de l'énergie, mais également des choses comme l'eau potable et ainsi de suite, en disant qu'elles sont d'une importance critique. S'agissant de l'énergie, étant donné le genre de crainte qu'on peut avoir et tout ce qu'on peut lire au sujet de la défense côtière, des navires sales et des conteneurs sales qui passent par nos ports, il y a aussi les puits de pétrole et de gaz situés en mer. À votre avis, jusqu'à quel point sont-ce là des cibles particulièrement vulnérables pour un bateau-suicide qui viendrait des eaux internationales? En faisons-nous suffisamment pour contrer ce genre de menace très loin en mer?

**M. Rudner :** Sans vouloir donner des conseils à nos ennemis, si un adversaire ayant des intentions hostiles venait à se rendre maître d'une plate-forme de forage au large, les répercussions seraient catastrophiques pour la sécurité du Canada, pour notre secteur énergétique, pour le prix du pétrole, pour la réaction des pays voisins dont les États-Unis, mais aussi pour notre capacité de nous protéger ainsi que de protéger l'approvisionnement énergétique de nos voisins. Si l'on songe à une action qui « saignerait l'Amérique à blanc », c'est précisément ce genre de choses qui vient à l'esprit. Je suis convaincu que les pouvoirs



precisely the kind of issue which should be looked at as part of our anti-terrorism effort. It is not solely a sovereignty or defence-of-Canada issue. It is a counter-terrorism issue.

**Senator Kinsella:** Do you think the wells off Canada's Atlantic coast are as well protected as the wells in the Gulf of Mexico?

**Mr. Rudner:** Again, I am hesitant to go into that terrain, mainly because one does not want to give guidance to the adversary. Let me say, the Norwegians have a major offshore energy sector, both oil and gas. They have introduced methods of protection and exercises for those protections, to ensure that nothing remiss happens to those offshore platforms. Norway is a NATO ally of Canada's and the Norwegian Intelligence Service is a friend of Canada's. One trusts that there is a sharing of both experience and knowledge between them.

**Senator Fraser:** Professor Rudner, I would like to return to what you were saying about the horrified Dutch discovery of terror networks with roots in second-generation communities. It would be very easy to say if it is happening there it is probably happening here too. Easy assumptions are dangerous. Is there any evidence at all of any such phenomenon in this country?

**Mr. Rudner:** Senator, sadly, there is. There were young Canadian Muslims who were educated in the Catholic school, in a town called St. Catharines, Ontario. No more middle Canada do you find. Those young men found themselves in Afghanistan being trained by the Taliban. One was arrested for attempting a reconnaissance with a terrorist attack on Singapore; another was arrested elsewhere in Afghanistan. I believe there were three, all of whom were ultimately brought to justice by the authorities or detained by the authorities.

Yes, we do have indications of young Canadians, of a second generation, having been recruited. The Israelis arrested a young Canadian who was alleged to have planned to return to Canada and attack targets here, sponsored by Hamas. Yes, we already see that as a phenomenon here, though there is no evidence that it is as institutionalized as it has become in Europe where you have Al-Muhajiroun in Britain, for example, publicly advocating a mass jihad among young British Muslims and converts. We do not have that here yet. Where we are in Canada in that domain is something that only the security and intelligence services know. Quite advisedly, they do not wish to go public because one does not want to cause panic; one does not want to cause animosities in Canadian society. It is much better to have the security people

publics canadiens dans le domaine de la défense et de la sécurité en sont conscients et qu'ils prennent les mesures qui s'imposent. C'est précisément le genre de choses auxquelles il faut songer dans le cadre de notre action antiterroriste. Ce n'est pas uniquement une question de souveraineté ou de défense nationale. C'est quelque chose qui concerne la lutte contre le terrorisme.

**Le sénateur Kinsella :** Pensez-vous que les puits situés au large de notre littoral atlantique sont aussi bien protégés que ceux du golfe du Mexique?

**M. Rudner :** Ici encore, j'hésite à m'aventurer sur ce terrain, principalement parce que je ne voudrais pas donner des conseils à l'ennemi. Mais je dirai simplement que les Norvégiens ont un secteur pétrolier et gazier offshore extrêmement important, et qu'ils ont mis en place des mesures de protection, qu'ils conduisent des exercices pour assurer la protection de ces installations, de manière à ce que rien ne puisse leur arriver. La Norvège est un de nos alliés à l'OTAN, et le service de renseignement norvégien est en bons termes avec son homologue canadien. Il faut donc penser que les deux services s'échangent des renseignements et des informations.

**Le sénateur Fraser :** Professeur, je voudrais revenir à ce que vous disiez en évoquant le fait que les Hollandais avaient découvert l'existence de réseaux terroristes qui trouvaient leurs racines dans le milieu des immigrants de la deuxième génération. Il serait facile de dire que si c'est le cas aux Pays-Bas, c'est probablement aussi le cas chez nous. Mais les hypothèses trop faciles sont toujours dangereuses. Y a-t-il quelque chose qui prouve que le même phénomène existe aussi chez nous?

**M. Rudner :** Malheureusement oui, sénateur. Il y avait à St. Catharines, en Ontario, de jeunes Canadiens musulmans qui avaient fait leurs études à l'école catholique. On ne pourrait pas trouver plus typiquement canadien que cela. Ces jeunes gens se sont retrouvés en Afghanistan dans un camp d'entraînement des Talibans. L'un d'entre eux a été arrêté lors d'une tentative de reconnaissance dans le cadre d'une attaque terroriste contre Singapour; un autre a été arrêté ailleurs en Afghanistan. Je crois qu'il y en avait trois, et tous trois ont fini par être traduits devant les tribunaux ou mis en prison par les pouvoirs publics.

Effectivement, nous avons lieu de croire qu'il y a des jeunes Canadiens, issus de parents immigrants, qui ont été recrutés. Les Israéliens ont arrêté un jeune Canadien qui, prétendait-il, avait prévu de revenir au Canada pour y commettre des attentats sous la commandite du Hamas. Effectivement, nous constatons déjà ce phénomène ici, quoique rien ne prouve encore qu'il soit aussi institutionnalisé qu'il l'est devenu en Europe avec Al-Muhajiroun en Grande-Bretagne, par exemple, qui préconise publiquement une djihad massive parmi les jeunes musulmans britanniques et les jeunes Britanniques convertis à l'Islam. Cela n'existe pas encore ici. Ce qui se passe actuellement au Canada, seuls les services de sécurité et du renseignement le savent. Et à très juste titre, ils ne veulent pas en parler publiquement parce que personne ne veut



work on this thing quietly but also effectively, within the bounds of appropriate secrecy.

**Senator Fraser:** In the meantime, what does the wider society do? You spoke about rage in Europe. What do we do to avert or diminish rage here? We cannot just sit back and say, angry young men will be angry young men, and let the spies take care of them. We have to work as a society to avert these problems. What do we do?

**Mr. Rudner:** Let me give the carrot and the stick answer. About three weeks ago a major American human rights organization called Freedom House published a report about American mosques and the dissemination of mainly Saudi-originated literature through American mosques which were jihadist inciting. The report is publicly available and is shocking as to what they found. Whether such documentation circulates in Canada, I do not know. I would have thought in Canada that would violate our hate legislation. One of the sticks we should be using is to ensure that material which is inciteful should not be permitted to enter Canada, whether it is destined for mosques or for Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE, or for anyone else for that matter. This is serious incitement of terrorism.

The British government at the Home Office introduced a strategy about a year ago called "Cohesion and Equity." This strategy is directed specifically towards the Muslim community. They want to promote cohesion in the Muslim community within Britain, but also equity for Muslims in British society. It stood on a principle, and the principle was presented by the then Home Secretary to the Muslim community. The Muslim community responded favourably. You must demonstrate your loyalty. This is interesting because in a democracy, we normally do not ask people to demonstrate loyalty.

**Senator Fraser:** No, we do not.

**Mr. Rudner:** It was interesting that the British Muslim community accepted that as a principle. We will demonstrate our loyalty to the United Kingdom. These were two examples of approaches which have been taken by countries whose values are similar to our own. One must stop incitement and one must promote cohesion and equity; whether or not you want the demonstration of loyalty, frankly that is not material. The issue is cohesion and equity.

**Senator Fraser:** I am disturbed by this kind of discussion. It raises in my mind a lot of the questions that Senator Jaffer frequently puts about racial profiling, collective assumptions, and whole communities. I am very perturbed listening to you. I am not disputing that there are terrorists on every continent and

provoquer une panique, personne ne veut créer un ressentiment au sein de la société canadienne. Il est de loin préférable de laisser le service de sécurité y travailler discrètement mais efficacement, dans les limites du secret qu'il convient de garder sur ce genre de choses.

**Le sénateur Fraser :** Dans l'entrefaite, que fait la société au sens plus large du terme? Vous parlez de la rage qui sévit en Europe. Que faisons-nous ici pour éviter ou mitiger ce phénomène? Nous ne pouvons pas nous contenter de rester là en disant qu'il y aura toujours des jeunes en colère et laisser les espions s'en occuper. Nous devons travailler au niveau de la société tout entière pour éviter ce genre de problèmes. Alors que faisons-nous?

**M. Rudner :** Je vais pour vous répondre parler de la carotte et du bâton. Il y a environ trois semaines, un important organisme américain de défense des droits humains, Freedom House, a publié un rapport au sujet des mosquées américaines et de la diffusion, par ces mosquées, de textes provenant d'Arabie saoudite qui appellent au djihad. C'est un rapport public facilement consultable où on ne peut qu'être choqué par les constats qu'on y lit. J'ignore si ce genre de texte circule au Canada. J'aurais pensé qu'au Canada, ce genre de publication contreviendrait à une loi sur la propagande haineuse. L'un des bâtons que nous pourrions utiliser consisterait à faire en sorte que tout matériel qui appelle ainsi au djihad devrait être interdit d'importation, peu importe que ce matériel soit destiné aux mosquées, aux tigres tamouls, à la LTTE, ou à n'importe qui, peu importe, car il s'agit d'un appel non dissimulé au terrorisme.

Le ministère de l'Intérieur britannique a, il y a environ un an, lancé une stratégie intitulée « Cohésion et équité ». Cette stratégie vise expressément la communauté musulmane. Les Britanniques veulent encourager la cohésion au sein de la communauté musulmane britannique, tout en garantissant aux musulmans britanniques l'équité dans la société. Cette stratégie reposait sur un principe, principe qui avait été exposé à la communauté musulmane par le secrétaire de l'Intérieur de l'époque. Et la communauté musulmane l'avait fort bien accueillie. Il faut prouver sa loyauté. Voilà qui est intéressant, parce qu'en démocratie, nous ne demandons normalement pas aux gens de prouver leur loyauté.

**Le sénateur Fraser :** En effet.

**M. Rudner :** Ce qui est intéressant, c'est que la communauté musulmane britannique a accepté ce principe. Nous allons prouver notre loyauté à l'endroit du Royaume-Uni. Ce sont là deux exemples de formules utilisées par des pays dont les valeurs sont semblables aux nôtres. Il faut arrêter d'inciter au terrorisme d'une part et promouvoir la cohésion et l'équité d'autre part; peu importe d'ailleurs ici qu'on veuille ajouter à cela une preuve de loyauté. Ce qui est important, c'est la cohésion et l'équité.

**Le sénateur Fraser :** Ce genre de propos me dérangent un peu. Cela me fait penser à toutes ces questions que le sénateur Jaffer a coutume de poser au sujet du profilage racial, des hypothèses collectives et des communautés. Je vous écoute et je suis très perturbée. Je ne conteste pas le fait qu'il y ait des terroristes

undoubtedly some in Canada as well. There seems to be a tone in what you are saying that goes beyond that, and I find that disturbing. I am offering you a chance to correct it.

**Mr. Rudner:** Let me make the point back to what we talked about in Iraq. The primary targets of this jihad are not the Canadians, the West, or the "infidels." The primary targets, in fact, are other Muslims. The target among Muslims is those who are secular, who support democracy, and who want to balance their faith with the values of a diaspora society. For the jihadists, that is unacceptable. Those Muslims are defined as apostates, and for jihadists, the penalty for apostasy is death. We of the non-Muslim secular society are seen as tempting those Muslim people to leave the true faith and become apostates, and that is our crime. Now, this involves a different mindset than the one with which we are familiar or even comfortable. It is a totally different paradigm but that is not relevant. Rather, the belief system that the jihadists uphold it is the belief system for which they are prepared to fight and to attack other Muslims and non-Muslims.

We may not like it. It may not look appealing in terms of our values, but it is exactly because it contests our values. It especially contests the values that affect what they think Muslims should believe in their direction and not in our direction.

**Senator Fraser:** What percentage of the general Muslim community would these extremists account for? Is it 1 per cent or as small as one-tenth of 1 per cent?

**Mr. Rudner:** No one knows but I will give you some figures that are known. It is said in the United States that 8 per cent of American Muslims attend the mosque regularly. Of that 8 per cent, probably a very small fraction adhere to the jihadist view. Part of the problem is that the number of clerics who adhere to this view is rather different because most of the Muslim communities in Europe and in North America tend to be relatively poor, from lower middle-class or working-class communities, for the most part. Most of the clerics are financed out of charitable foundations and other sources, mainly from Saudi Arabia. Both the clerics, and the materials that are sent with the clerics, tend to be Wahhabi or Salafist. In a nutshell, they belong to a group that we will call jihadists, for want of a better term. In other words, there is a segment within the community that is much more inclined to jihadism than the community itself is. That is where it influences a second and younger generation in ways that the fathers and mothers find disturbing. It is the fathers and mothers who are contacting the British Home Office to say they are prepared to demonstrate their loyalty and they expect the British government to take steps to ensure that their children are not galvanized toward terrorism by this form of radical jihadism.

partout dans le monde et qu'il y en ait sans aucun doute aussi au Canada. Mais dans vos propos, je semble détecter un ton qui va beaucoup plus loin que cela, et cela me dérange. Alors je vous donne la chance de corriger cette perception.

**M. Rudner :** Permettez-moi de revenir à ce que nous disions au sujet de l'Irak. Les principales cibles de ce djihad ne sont ni les Canadiens, ni l'Occident, ni les « infidèles ». Ce sont en fait d'autres musulmans. Et chez ces musulmans, la cible, ce sont ceux qui sont laïcs, ceux qui sont en faveur de la démocratie et qui veulent un juste milieu entre leur foi et les valeurs d'une société en état de diaspora. Cela, pour les djihadistes, est intolérable. Ils qualifient ainsi leurs coreligionnaires d'apostats et, pour un djihadiste, l'apostasie doit être punie de mort. D'un autre côté, nous qui appartenons à la société laïque non musulmane, donnons l'impression aux djihadistes que nous soumettons leurs coreligionnaires à la tentation d'abandonner leur vraie foi pour devenir des apostats, voilà donc notre crime. Cela dit, il faut en l'occurrence pour penser cela une mentalité bien différente de celle dont nous sommes coutumiers, voire qui nous donne des points de repère confortables. C'est un paradigme tout à fait différent, mais là n'est pas la question. Par contre, le système de croyances des djihadistes est un système de croyances pour lequel ils sont prêts à se battre et à attaquer d'autres musulmans ainsi que des non-musulmans.

Cela ne nous plaît peut-être pas. Par rapport à nos valeurs, ce n'est peut-être pas là quelque chose de très appétissant, mais si c'est le cas, c'est précisément parce que cela attaque nos valeurs. Cela attaque les valeurs qui affectent ce en quoi les musulmans doivent croire selon eux, selon leur inclination et pas la nôtre.

**Le sénateur Fraser :** Quelle serait la proportion des extrémistes dans l'ensemble de la communauté musulmane? Est-ce 1 p. 100 ou moins, peut-être un dixième de 1 p. 100?

**M. Rudner :** Personne ne le sait, mais je vous donnerai certaines statistiques qui, elles, sont connues. Aux États-Unis, 8 p. 100 des musulmans américains fréquentent assidûment la mosquée. De ces 8 p. 100, une fraction probablement très petite est favorable au djihad. Le problème tient, entre autres, au fait que le nombre de mollahs, c'est-à-dire de membres du clergé, qui souscrivent au djihad est différent, car la plupart des communautés musulmanes en Europe et en Amérique du Nord sont relativement pauvres; dans la plupart des cas, ce sont des communautés de classe moyenne ou de classe ouvrière. La plupart des mollahs sont financés par des organisations caritatives et d'autres sources, provenant essentiellement de l'Arabie saoudite. Les chefs religieux musulmans et les documents dont ils se servent sont généralement de doctrine wahhabite ou salafiste. En un mot, on pourrait les qualifier de djihadistes, faute de meilleur terme. Autrement dit, il existe dans la communauté un segment beaucoup plus favorable au djihadisme que l'ensemble de la communauté. Ce segment influence la deuxième génération, les musulmans plus jeunes, d'une façon qui inquiète leurs parents. Ce sont les pères et les mères de ces jeunes qui communiquent avec le ministère de l'Intérieur britannique pour exprimer leur loyauté et qui demandent au gouvernement britannique d'intervenir pour veiller à ce que leurs enfants ne deviennent pas des adeptes du terrorisme à cause de ce djihadisme radical.



**Senator Lynch-Staunton:** I have two questions, one of which was asked by Senator Fraser and well answered in respect of the second generation and its presence in Canada. The second question has to do with the question asked by Senator Smith last week when Mr. Jim Judd and Mr. Dale Neufeld appeared. They were asked whether there are mosques similar to the famous one in London preaching extremism. Mr. Neufeld answered:

...there are a couple that we believe have that role of facilitating fundraising and perhaps talent spotting individuals to go for training, as you have suggested.

Unfortunately, there was no continuation of the subject that could best be discussed by them. Do you have any familiarity with this issue? Are there more than two and are they preaching jihad philosophy?

**Mr. Rudner:** Public information shows that there is a third mosque in British Columbia that is notorious for recruiting at least a couple of young Canadian Muslims, one of whom was killed in Chechnya, I believe, and another one who has gone missing as a result of that jihadist struggle. The cleric concerned was quoted as saying some outrageous things about Canadian Jews and about Canadians in general. Yes, there is a presence.

I will give you an example of some of the literature that one sees of this jihadist movement. This may shock senators but Al-Muhajiroun in Britain was quoted as saying that they will wage a struggle until the green flag of Islam flies over the British Parliament.

This is not poetry but prose. There is a thrust in Islamist literature that sees a takeover of the United States of America by force to make it Muslim. Of course, one sits back and asks whether they are serious. From a Western secular perspective, it seems literally incredible but through the lens of Muslim history, these things are plausible. If senators are interested, there is academic literature that analyses this issue, "We have been there, we have done that and we have the T shirt." The Islamists lost Spain because they were not good Muslims, and Vienna and the Balkans because of the apostates. They say they were at the gates of Vienna and Paris and, yes, they could be at the gates of Washington and London. They see it in those terms. I am not trying to conjure up a horror story. I do not believe that terrorism will succeed in terrifying us, and I certainly do not believe it will succeed in defeating us. My concern is that they might try to defeat us.

**Senator Lynch-Staunton:** You are giving a history lesson and there is nothing new in it but the tools. The philosophy and the aims are the same as they have been for centuries.

**Mr. Rudner:** Part of the problem is that in our universities and in society, we tend not to take others seriously in the sense that we do mirror imaging. We assume that others see the world in exactly

**Le sénateur Lynch-Staunton :** J'ai deux questions, dont l'une a été posée par le sénateur Fraser et a reçu une réponse satisfaisante en ce qui concerne la deuxième génération de musulmans et sa présence au Canada. Ma deuxième question a trait à la question posée par le sénateur Smith la semaine dernière, quand notre comité a entendu MM. Jim Judd et Dale Neufeld. Le sénateur Smith leur a demandé s'il y avait des mosquées où l'on prêchait l'extrémisme, comme la mosquée notoire de Londres. Voici la réponse de M. Neufeld :

[...] nous pensons qu'il y a effectivement certaines mosquées qui ont pour tâche de recueillir des fonds et peut-être aussi de recruter des jeunes pour les camps d'entraînement.

Malheureusement, on n'a pas poussé plus loin la discussion de ce sujet dont ils étaient les mieux placés pour parler. Que savez-vous de cette question? Y a-t-il plus de deux mosquées qui s'adonnent à de telles activités et qui prônent la guerre sainte?

**M. Rudner :** D'après des renseignements publics, il y a une troisième mosquée en Colombie-Britannique où l'on sait qu'au moins quelques jeunes musulmans canadiens ont été recrutés. Je crois qu'un de ces jeunes a été tué en Tchétchénie et l'autre est porté disparu à la suite de ce conflit djihadiste. On a rapporté les propos incendiaires du chef religieux en question au sujet des Juifs canadiens et de l'ensemble des Canadiens. Oui, de tels éléments sont présents au Canada.

Je peux vous donner un exemple de documents émanant de ce courant djihadiste. Cela va peut-être choquer les sénateurs, mais en Grande-Bretagne, Al-Muhajiroun a dit, et ses propos sont rapportés textuellement, qu'ils se battront jusqu'à ce que le drapeau vert de l'Islam flotte au-dessus du Parlement britannique.

Il ne s'agit nullement de métaphores politiques. Il existe un courant islamiste qui prône la prise de pouvoir des forces islamiques aux États-Unis pour convertir par la force ce pays à l'Islam. Bien sûr, on peut se demander s'ils parlent sérieusement. D'un point de vue laïc et occidental, de telles positions nous semblent littéralement incroyables, mais d'après la perspective historique musulmane, elles sont plausibles. Si cette question intéresse le sénateur, il existe des études réalisées par des universitaires à ce sujet; les Islamistes prétendent que tout cela s'est déjà fait dans le passé. Les Islamistes auraient perdu l'Espagne parce qu'ils n'étaient pas de bons musulmans; ils auraient perdu Vienne et les Balkans à cause des apostats. Ils affirment que, tout comme ils se sont déjà trouvés aux portes de Vienne et de Paris, ils pourraient arriver aux portes de Washington et de Londres. Je n'invente rien. Ils le disent dans ces termes-là. Je n'invente pas des histoires pour vous effrayer. Je ne pense pas que le terrorisme réussira à nous terrifier et, encore moins, à nous vaincre. Ce qui m'inquiète, c'est que les terroristes vont peut-être essayer de nous vaincre.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Vous nous donnez un cours d'histoire et rien ne semble avoir changé sauf les outils. La doctrine et les objectifs sont les mêmes et n'ont pas changé depuis des siècles.

**M. Rudner :** Le problème tient entre autres au fait que dans nos universités et notre société, nous avons tendance à ne pas prendre les autres au sérieux, nous croyons qu'ils pensent comme nous et



the same way that we see it, with the same paradigms and value system, except that one may like certain things a bit more than another, so let us negotiate. In this case there is a completely different paradigm. We have a different view of the way in which the world is structured between what they would call the Dar-ul-Islam — the haven or globe of Islam — and Dar-ul-Harb — the world of chaos, meaning non-Muslim.

In fact, from the jihadist point of view, we are fundamentally weak and chaotic. We constitute a threat to them only to the extent that we make good Muslims into apostates in that we tempt them away from the true faith. We stand to be corrected, therefore, and the course of history will ultimately lead to the domination of perfection over imperfection and the divine over the secular. We understand what their outcome would be. We have to begin to understand that they are serious and learned; and they are competent scholars, philosophers and thinkers, but from a paradigm that is the antithesis of ours. What we consider human rights, they regard as idolatries. What we regard as Parliaments making law, they regard as anti-god activity by petty human beings.

**Senator Joyal:** Professor Rudner, I would like to refer to your study commissioned by the Department of Justice and published March 31, 2004. In particular, I refer to page 64 and the paragraph under heading, “Protect the Arab/Muslim Diaspora.”

**Mr. Rudner:** I do not have a copy, but please ask.

**Senator Joyal:** I will read the first sentence:

Canada's Arab and wider Muslim communities are especially vulnerable to the Global terrorist onslaught. Not only do Islamicist terrorist groups and cells embed themselves in their otherwise peaceable communities, but militant recruitment, fund-raising, incitement, and operational activities serve to radicalize community institutions and subvert the moderate communal leadership.

**Mr. Rudner:** Senator, that was not a report for the Department of Justice but rather it was an academic article for the journal, *Canadian Foreign Policy*.

**Senator Joyal:** I understand that it was published by Justice, as well.

**Mr. Rudner:** I did not know that.

**Senator Joyal:** Perhaps they were funded by the Department of Justice.

**Mr. Rudner:** No, it was purely academic, done on my time and effort.

qu'ils sont notre reflet. Nous présumons que les autres ont exactement la même vision du monde que nous, les mêmes paradigmes et la même échelle de valeurs, à l'exception de certaines préférences comme toute mineures à propos desquelles il suffit de négocier un peu pour s'entendre. Or, nous nous trouvons en l'occurrence devant un paradigme entièrement différent. Notre vision du monde est différente de la leur, dans laquelle le monde se divise entre ce qu'ils appellent le Dar-ul-Islam, le refuge ou le monde de l'Islam, et le Dar-ul-Harb, le monde du chaos, c'est-à-dire le monde non musulman.

En réalité, du point de vue des adeptes du djihad, nous sommes fondamentalement faibles et désorganisés. Nous ne les menaçons que dans la mesure où nous transformons de bons musulmans en apostats en leur présentant des tentations qui les détournent de la véritable foi. Nous devons donc être corrigés et le cours de l'histoire aboutira à la domination de la perfection sur l'imperfection et du divin sur le laïc. Nous comprenons l'aboutissement qu'ils souhaitent, mais nous devons commencer à reconnaître qu'ils sont sérieux et instruits. Il existe dans le monde musulman des universitaires, des philosophes et des penseurs compétents, mais ils s'inspirent d'un paradigme qui est l'antithèse du nôtre. Ce que nous considérons comme les droits de la personne, ils le considèrent comme de l'idolâtrie. Quand ils voient les Parlements adopter des lois, ils considèrent cela comme le fait d'être humains médiocres qui se livrent à des activités sacrilèges.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Rudner, j'aimerais parler de votre étude commandée par le ministère de la Justice et parue le 31 mars 2004. J'attire votre attention sur la page 64 et le paragraphe intitulé « Protéger la diaspora arabe et musulmane ».

**M. Rudner :** Je n'ai pas d'exemplaire sous la main, mais allez-y.

**Le sénateur Joyal :** Je vous lis la première phrase :

Les communautés arabes et au sens plus large, les communautés musulmanes du Canada, sont particulièrement vulnérables aux attaques du terrorisme mondial. Non seulement les groupes et cellules terroristes islamistes s'infiltrant dans leurs communautés par ailleurs paisibles, mais en plus, leurs activités opérationnelles ou de recrutement de militants, d'incitation et de collectes de fonds, servent à radicaliser les institutions communautaires et à miner l'autorité des dirigeants communautaires modérés par des moyens subversifs.

**M. Rudner :** Monsieur le sénateur, ce rapport n'a pas été commandé par le ministère de la Justice. C'est plutôt un article universitaire paru dans la revue *La politique étrangère du Canada*.

**Le sénateur Joyal :** Je crois comprendre qu'il a également été publié par le ministère de la Justice.

**M. Rudner :** Je l'ignorais.

**Le sénateur Joyal :** Les auteurs ont peut-être été subventionnés par le ministère de la Justice.

**M. Rudner :** Non, c'est un article purement universitaire que j'ai rédigé personnellement et pour lequel je n'ai reçu aucune rémunération.

**Senator Joyal:** The views do not necessarily represent the views of the Department of Justice.

**Mr. Rudner:** They may have reprinted it from the academic journal.

**Senator Joyal:** Probably. That is the source of the writing I wanted to outline at this point.

If we return to the two lines I just quoted, there is something lacking in your recommendation, with great respect, which is the fact that it would be too easy to do a lot of initiatives to appear to fight terrorism and not address what I call the medium-term challenge of involving the Arab community of Canada in the responsibility of taking its share of the Canadian challenge. There is nothing worse than creating the impression in a community as important as the Arab community in Canada that it is singled out as being the source of the evil. Being the source of the evil, it must be contained. Having to be contained, it must be watched. Having to be watched, it must feel the reaction of repression. We all know the end result of this is the safest road for radicalism.

As much as we have an emergency situation and we must have specific means to address the emergency, we must also be concerned about the negative impact that might be created — without us willing it — in the Arab community in Canada. It is important for us as a Parliament and as a government to take measures to ensure that the Arab community feels that they are a part of the level of peacefulness and stability through which they can live, prosper, practice their faith, educate their children and have equal opportunities that average Canadians have.

I am surprised that in your approach to the section, “Protect the Arab/Muslim Diaspora,” you took a paternalistic approach to the Muslim community. It is not one that, in my opinion, expresses the principles of equality that we like to foster in Canada among the various groups, and especially among that group that is singled out presently all over the world as being the incarnation of the evil. It is incumbent upon us to be effective, fair and balanced in the legislation we are reviewing, and to be concerned about the social condition that we are creating in Canada at the same time. Otherwise, my opinion is that we will need to have more control, more Big Brother, more spying and everything.

It must be balanced in a way. My opinion is that as long as leaders from the Arab community will not speak out for fair levels of peace, equality and their right to be what they are according to what they choose, we will always be in danger of losing the fight over terrorism.

**Mr. Rudner:** Senator, I agree with you absolutely. If you read a few pages on in that article, I make the point precisely as you do. The recommendation in that article is, first, that we set up systems to mobilize the Muslim community as part of the counterterrorism effort. This includes, at a political level and also at an operational level, that the intelligence services, police services and security services should make an explicit effort to recruit young Canadian Muslims with security clearance, so that

**Le sénateur Joyal :** Les points de vue qui sont présentés ne correspondent pas nécessairement à ceux du ministère de la Justice.

**M. Rudner :** On a peut-être réimprimé cet article de la revue universitaire qui l’a publié.

**Le sénateur Joyal :** Sans doute. Je voulais souligner la source de cet écrit.

Pour en venir au passage que je viens de citer, sauf tout le respect que je vous dois, je crois qu’il manque quelque chose dans votre recommandation; il serait trop facile de prendre tout un train de mesures pour donner l’impression qu’on combat le terrorisme en oubliant ce que j’appellerais le défi à moyen terme de mobiliser la communauté arabe du Canada afin de l’amener à assumer sa part de responsabilité à cet égard. Il faut éviter à tout prix de donner l’impression qu’une communauté aussi importante que la communauté arabe du Canada est la coupable, qu’elle est à l’origine de ces maux et que par conséquent, elle doit être contrôlée. Pour la contrôler, il faut la surveiller. Or, si on la surveille, elle réagira à cette répression. Nous savons tous que c’est là une recette infallible pour attiser le radicalisme.

Tout en reconnaissant l’urgence de la situation et la nécessité de nous munir de moyens pour réagir à cette urgence, nous devons songer aux répercussions négatives que certaines décisions risquent de susciter — sans que nous le voulions — chez la communauté arabe du Canada. Il faut que le Parlement et le gouvernement fassent en sorte que la communauté arabe se sente partie prenante de la société pacifique et stable dans laquelle chacun peut vivre, prospérer, pratiquer sa religion, éduquer ses enfants et avoir les mêmes chances que tout autre Canadien.

Je suis étonné de voir que dans ce passage, « Protéger la diaspora arabe et musulmane », vous y adoptez une approche paternaliste face à la communauté musulmane. À mon avis, cette approche n’exprime pas les principes d’égalité que nous prônons au Canada, particulièrement en ce qui concerne ce groupe qui est accusé partout au monde d’être l’incarnation même du mal. Nous devons nous assurer que la loi que nous examinons est efficace, juste et équilibrée et réfléchir aux conditions sociales que nous créons au Canada. Autrement, nous devons intensifier le contrôle et l’espionnage et nous résoudre à vivre dans une société orwellienne.

Il faut viser l’équilibre. À mon avis, tant que les dirigeants de la communauté arabe ne se prononceront pas publiquement en faveur de la paix, de l’égalité et de leur droit de vivre selon leurs croyances, la guerre contre le terrorisme ne sera pas gagnée.

**M. Rudner :** Sénateur, je suis tout à fait d’accord avec vous. J’exprime exactement les mêmes arguments quelques pages plus loin dans cet article. J’y recommande que premièrement, nous mettions en place des systèmes permettant de mobiliser la communauté musulmane pour contrer le terrorisme. Cela suppose, aussi bien au niveau politique qu’au niveau opérationnel, que les services du renseignement, les services policiers et les services de sécurité s’efforcent délibérément de



the Muslim community feels itself part of the Canadian community that is responding to a threat to Muslims and all Canadians. We agree fully.

The section that you quote for is, if you will, a diagnosis. What is the problem? The problem is that you have a peaceful community that is being undermined by certain radicals — and I give an explanation how I think those radicals are penetrating and threatening that community. The solution is to bring that community into the Canadian fold in government, public policy, counterterrorism efforts and the counterterrorism services themselves. We are in full agreement.

I am pleased to say that this article preceded the decision of the Government of Canada to establish the new multicultural round table. I do not refer to the multicultural round table because the article was written and published a year before that proposal even came forward from government. That was the kind of idea that the article presages. It goes beyond the round table. If you read the remainder of the article, you will see that we are both saying the same thing.

**Senator Joyal:** To a point, I feel the government came late with the round table. It was a promise made three years ago. When we adopted the legislation in the early winter of 2001, the then Minister of Justice made the statement — I think it was in written form in a letter — that the government was pledging to establish such a round table. I do not want to impugn any motive, but the round table was established a couple of months before our committee started working. You can think whatever you want on this, but the reality is that for the last three years, the government did not do anything to involve the Arab community, and the Arab community felt targeted.

It is reasonable to have that impression. I do not mean that they might be justified to have it. That is another thing. However, it is reasonable to conclude that they have been targeted as a community and they feel uncomfortable in Canada.

If we are to ensure that there is oversight, as you have suggested — and again, I quote the same page on the top of the page — you were saying that

...Parliamentary oversight in Canada has been relatively weak and segmented, certainly by way of comparison to other Westminster-based systems like those of the United Kingdom or Australia.

My perception is that if there is parliamentary oversight, there is more of a chance that the Arab community will feel that it has its day in court. Its members will feel when there are initiatives or implementation of one or another of the aspects of the government initiative, or initiatives by CSIS, the RCMP, immigration officers or customs officers — name the list of officers involved in maintaining security in Canada — that they have a capacity to seek redress in a situation where they want to call upon Parliament.

recruter de jeunes Canadiens musulmans ayant fait l'objet d'une vérification de sécurité, de sorte que la communauté musulmane sente qu'elle fait partie de la communauté canadienne qui réagit à une menace contre les musulmans et tous les Canadiens. Nous sommes tout à fait d'accord.

Le passage que vous avez cité est un diagnostic en quelque sorte. Quel est le problème? Le problème, c'est qu'une communauté paisible est minée par certains éléments radicaux; j'explique comment ces éléments radicaux se sont infiltrés dans cette communauté et la menacent. La solution est d'amener cette communauté dans le giron canadien en la faisant participer au gouvernement, à l'élaboration des politiques publiques, à la guerre contre le terrorisme et aux services antiterroristes proprement dits. Nous sommes tout à fait d'accord.

Je suis heureux de dire que cet article est paru avant que le gouvernement du Canada ne décide d'établir la nouvelle table ronde multiculturelle. Je n'y fais pas mention de cette table ronde parce que mon article a été rédigé et publié un an avant même que le gouvernement ne la propose. C'est cependant là le genre de mesure que l'article laisse présager. Cela va au-delà de la table ronde. Si vous lisez le reste de l'article, vous constaterez que vous et moi sommes du même avis.

**Le sénateur Joyal :** Jusqu'à un certain point, car je trouve que le gouvernement a tardé à créer cette table ronde. Il en avait fait la promesse voilà trois ans. Quand nous avons adopté le projet de loi au début de l'hiver 2001, le ministre de la Justice de l'époque a déclaré — sauf erreur, dans une lettre — que le gouvernement s'engageait à mettre sur pied cette table ronde. Je ne veux pas faire de procès d'intention, mais la table ronde a été établie quelques mois avant le début des travaux de notre comité. Chacun peut en tirer les conclusions qu'il veut, mais le fait est que pendant trois ans, le gouvernement n'a rien fait pour mobiliser la communauté arabe et cette communauté s'est sentie montrée du doigt.

On peut comprendre qu'elle a eu cette impression, même si elle n'était pas justifiée. Ça, c'est un autre débat. Cependant, il est raisonnable de conclure que la communauté arabe a été montrée du doigt et qu'elle se sent mal à l'aise au Canada.

Vous avez dit qu'il fallait assurer une surveillance; je cite encore une fois ce que vous dites dans cet article,

[...] Au Canada, cette surveillance a été relativement faible et fragmentaire au niveau parlementaire, surtout si on la compare à celle exercée dans d'autres systèmes parlementaires de type Westminster comme le Royaume-Uni ou l'Australie.

À mon avis, s'il y a surveillance parlementaire, la communauté arabe aura davantage la chance de plaider sa cause. Quand certains aspects de l'initiative gouvernementale seront mis en œuvre, ou encore d'initiatives émanant du SCRS, de la GRC, des agents d'immigration ou des douaniers — enfin de tous les intervenants chargés de maintenir la sécurité au Canada — les membres de la communauté arabe auront des recours à leur disposition s'ils veulent s'adresser au Parlement.



It is important that there be oversight, not only to ensure that CSIS and the RCMP forces maintain the fair level of effectiveness that they should attain, but that all Canadians are part and parcel of the initiatives; and that they feel they have redress to seek a forum to get it. It is as important in one direction as it is in the other.

**Mr. Rudner:** We are in full agreement, senator. Later in that article, I make that case of the value of parliamentary review, together with the other systems of review, precisely to build up public confidence in a democracy in an area which, by definition, has to be kept secret and can be intrusive.

Permit me an advertisement that may interest the committee. On May 18 and 19, my centre, together with SIRC, will host an international symposium, "Making National Security Accountable: International Perspectives on Intelligence Review and Oversight." We will bring leading scholars at a world level from Europe and elsewhere — practitioners, prominent human rights lawyers, and Chief Justice of the Federal Court — for two days of discussions on these very issues. Members of the Senate and Senate staff would be more than welcome to attend and participate.

**Senator Joyal:** Thank you for that information, professor.

The other point, and I want to conclude on that, is the issue of loyalty. I am disturbed by that.

I always thought that loyalty is not something that you impose on somebody. Loyalty is the conviction of any citizen or any person that he or she is entitled to the same measure of justice, opportunities and protection as any other citizen.

As a French Canadian, I want to be loyal to Canada. Why? Because I feel Canada is treating me fairly. I feel that if I am aggrieved, I have the Charter of Rights and Freedoms. There is other legislation and institutions to which I can bring my complaint. If I feel that I am aggrieved, I can seek redress. There is a justice system that works fairly, and I trust the justice system.

Loyalty is not something where you bring people in front of a public officer and say, "Swear or make a solemn affirmation that you will be loyal." You do not command loyalty. Loyalty is a conviction that you acquire when you are treated fairly in a country. That is why you remain loyal to it and that is why you defend that country. You feel that it is your own status that you are defending. People can make the solemn affirmation or swear on whatever holy scripture they want, but in their soul and heart they will not really believe that they are totally loyal to the country.

This is something that has much more appeal to education, to understanding the way the system works and the way the institutions protect them, than it does to anything else, unless I do not understand what you meant by loyalty.

Cette surveillance est importante, non seulement pour le maintien de l'efficacité du SCRS et de la GRC, mais pour faire en sorte que tous les Canadiens prennent part à ces initiatives; qu'ils sachent qu'ils ont des recours et qu'ils peuvent se faire entendre. C'est tout aussi important pour les uns que pour les autres.

**M. Rudner :** Je suis entièrement d'accord avec vous, monsieur le sénateur. Plus loin dans cet article, je préconise un examen parlementaire, de même que d'autres systèmes d'examen, précisément pour raviver la confiance de la population à l'égard de la démocratie dans un domaine qui, par définition, doit évoluer dans le secret et peut comporter certaines ingérences dans la vie de personnes.

Permettez-moi de faire un peu de publicité pour une activité qui pourrait intéresser votre comité. Les 18 et 19 mai prochains, mon centre, de concert avec le CSARS, tiendra un Colloque international sur la responsabilisation en matière de sécurité nationale : Perspectives internationales sur la surveillance et le contrôle du renseignement. Ce congrès réunira des universitaires de pays d'Europe et d'ailleurs qui sont réputés à l'échelle mondiale — praticiens, éminents avocats défenseurs des droits de la personne et le juge en chef de la Cour fédérale — qui discuteront justement de ces enjeux pendant deux jours. Que les sénateurs et les membres de leur personnel n'hésitent pas à assister et à participer à ce colloque.

**Le sénateur Joyal :** Merci du renseignement.

En terminant, j'aimerais aborder la question de la loyauté, qui me dérange quelque peu.

J'ai toujours cru qu'on ne pouvait pas imposer la loyauté à quelqu'un. La loyauté vient de la conviction d'un citoyen qu'il a droit à la même justice, aux mêmes possibilités et à la même protection que tout autre citoyen.

En tant que Canadien français, je veux être loyal au Canada. Pourquoi? Parce que j'estime que le Canada me traite équitablement. Si je me sens lésé, je peux invoquer la Charte des droits et libertés. Je peux également porter plainte devant d'autres instances et institutions. Si je me sens lésé, j'ai des recours. Le système judiciaire fonctionne équitablement, et je lui fais confiance.

Pour s'assurer la loyauté de quelqu'un, il ne suffit pas de lui demander de prêter serment et de jurer d'être loyal devant un agent de la Couronne. La loyauté, cela ne se commande pas. La loyauté découle d'une conviction que l'on acquiert lorsqu'on est traité équitablement dans un pays. Voilà pourquoi on demeure loyal à ce pays et qu'on le défend. C'est comme si on défendait sa propre situation. Des gens peuvent prêter serment ou faire une déclaration solennelle, la main posée sur les textes sacrés qu'on voudra, sans être convaincus, dans leur for intérieur, qu'ils seront entièrement loyaux envers le pays en question.

La loyauté est bien plus étroitement liée à l'éducation, à la compréhension du système et des institutions qui les protégeront, qu'à autre chose, à moins que je n'aie pas bien compris ce que vous entendez par loyauté.

**Mr. Rudner:** Senator, one could think of loyalty as one of the obligations reciprocal to human rights. You have entitlement to human rights. One of your reciprocal obligations from these human rights is to respect the system that has given you human rights.

I will give you an example. We know there are cases in Britain and the United States where people within the Muslim community noticed things happening that were of concern. They notified the authorities so that the authorities could take appropriate measures leading to the arrest of terrorist groups. This has happened. In other words, one should not think of Muslims in any way as being disloyal or in any sense not feeling obligations for the safety and security of society. Indeed, it is to the contrary. Successful counterterrorism, successful law enforcement and successful intelligence requires people in civil society, in all the communities, to have a willingness to notice transgressions and to feel obliged to inform the authorities about transgressions which threaten national security and public safety, because it is their own safety and their own security. This happens.

**Senator Joyal:** If I am aware that a crime or an offence is on the verge of being committed, I have a responsibility to notify a police officer; otherwise a section of the Criminal Code says I am an accomplice to that act. Maybe the concept is difficult to manipulate, but where does the legislation stop and where is the proper role of a citizen in the implementation of the objective of the Criminal Code, criminal offences or statute law? I totally agree that if any citizen in Canada or any person is witness to, or happens to know that, an offence is about to be committed that entails damage to a person or to property, that person has the responsibility to bring it to the knowledge of the police.

I am not at all implying that the activities of terrorism are not criminal offences. They are. There is no doubt that any citizen, whatever his or her background, who is aware of such an act about to be committed has the responsibility to report it. I would not like to place a heavier burden on the shoulder of a citizen for that kind of act than for any other act prohibited in the Criminal Code or in any other statute law of Canada. There is no difference in crime. A crime is a crime. If citizens are aware that a crime is to be committed, they have a responsibility to report it. As I say, to me it is a matter of education. It is not a matter of targeting a group per se on a specific kind of crime.

**The Chairman:** Senator Joyal, this has been a wonderful discussion and debate. I am sure that it will continue as we carry on. I hate to interrupt, except I know that we have very few minutes left and Senator Andreychuk is interested in asking a question too. Thank you very much for your part of the debate, Mr. Rudner.

**Senator Andreychuk:** I was going to say that it was a good philosophical discussion.

I want to pick up on that very point and not talk about it in legal-obligation terms. We have put in place a round table not because it is a legal issue, but to allow community input so that their perspectives are taken into account. Those are the

**M. Rudner :** Sénateur, la loyauté peut être vue comme l'une des obligations qui sont la contrepartie des droits de la personne. Chacun jouit des droits de la personne. Or, ces droits ont, pour corollaire, l'obligation de respecter le système qui vous garantit ces droits.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Il y a eu des cas, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, où des membres de la communauté musulmane ont remarqué certains agissements plutôt inquiétants. Ils ont avisé les autorités pour que celles-ci prennent les mesures voulues pour arrêter les groupes terroristes. De tels cas se sont produits. Autrement dit, il ne faut pas penser que les musulmans ne sont pas loyaux ou qu'ils ne se sentent pas obligés d'assurer la sécurité de la société. Bien au contraire. Pour porter fruits, les mesures antiterroristes, l'intervention policière et la collecte du renseignement exigent que les membres de la société civile, dans toutes les communautés, soient prêts à remarquer les transgressions et se sentent obligés d'en informer les autorités lorsque ces transgressions menacent la sécurité nationale et la sécurité publique, parce que c'est de leur propre sécurité qu'il s'agit. Cela se produit.

**Le sénateur Joyal :** Si j'apprends qu'un crime est sur le point d'être commis, j'ai la responsabilité de prévenir un policier; si je ne le fais pas, je peux être accusé de complicité en vertu du Code criminel. Cette notion est peut-être difficile à saisir, mais où la loi s'arrête-t-elle? Quel rôle le citoyen doit-il jouer pour contribuer à l'atteinte des objectifs du Code criminel ou des lois pénales? Quant à moi, si un citoyen du Canada ou quiconque d'autre est témoin d'une infraction susceptible de causer des lésions à une personne ou des dommages à la propriété, ou apprend qu'une telle infraction est sur le point d'être commise, il a la responsabilité d'en informer la police.

Je ne veux pas laisser entendre que les activités de terroristes ne sont pas des actes criminels. Il ne fait aucun doute qu'un citoyen, quelle que soit son origine, a la responsabilité de signaler de tels actes s'il apprend qu'ils sont sur le point d'être commis. La responsabilité de dénoncer des actes terroristes n'est pas plus lourde que celle qui incombe à tout citoyen face à tout autre acte interdit par le Code criminel ou une autre loi du Canada. Il n'y a aucune différence découlant de la nature du crime. Un crime est un crime. Si des citoyens apprennent qu'un crime est sur le point d'être commis, ils ont la responsabilité de le signaler. J'estime qu'il s'agit d'une question d'éducation. Il ne faut pas cibler un groupe particulier pour un genre de crimes précis.

**La présidente :** Sénateur Joyal, c'est un débat fascinant et je suis sûr qu'il se poursuivra. Je regrette de devoir vous interrompre mais je dois le faire car il reste très peu de temps et le sénateur Andreychuk veut poser une question. Je vous remercie de votre contribution au débat, monsieur Rudner.

**Le sénateur Andreychuk :** J'allais dire que c'est une discussion philosophique fort intéressante.

Je veux revenir sur cette même question que je n'aborderai pas en termes d'obligation légale. Nous avons créé une table ronde non parce qu'il s'agit d'une question légale mais pour pouvoir connaître le point de vue de la communauté et en tenir compte. Il



communities that feel most vulnerable under this new legislation. We have covered the fact that it should have been in place three years earlier. That might have gone a long way to affording the community some measure of comfort.

Professor, do you really think that the round table in itself is sufficient? Are there other measures that a society should take when it says that it is multicultural and diverse and lauds that around the world? What other measures beside a round table should we take?

**Mr. Rudner:** Senator, there is a range of measures. The round table is important but, frankly, it is only a small element in the whole.

For example, my inclination would be to look at best practices of other societies similarly situated, and the initiatives that they have taken to see if those initiatives are relevant to our own experience.

For example, one initiative being taken in Britain is that the British government proposes to establish training programs for Muslim clerics so that people trained in Islamic law and in the Islamic preaching should also be trained in the principles of British law and the principles governing British values in society.

One of the difficulties they had, by the way, was defining "Britishness." Everybody knows what the English, the Irish, and the Scots were, but nobody knew what the British were. A major effort was put into this, and I was involved in this by the Home Secretary. How does one define "Britishness" in a way that would be inclusive of everybody and have a concept of cohesion?

In Canada, we might want to think of the need for an institution to upgrade the training of clerics so that, in teaching their religious doctrines, they would also find ways to mesh these with Canadian values such as our Charter of Rights and Freedoms. The Government of France is doing this on a compulsory basis. I am not persuaded that making Muslim clerics listen to a Marxist lecturer from the University of Paris will achieve much benefit in terms of persuading people. We ought to be looking at best practices. That would be one example of a best practice on the clerical side.

One wants to look at school curricula. One wants to have Canadian Heritage, through its heritage programs, find ways and means of blending religious traditions with the values of Canadian society — our multicultural principles and our human rights principles. In other words, we want to reach out inclusively, and make the point that our Canadian values are not at odds and do not undermine people's traditions. In fact, they supplement and enrich them in important ways.

We ought to look at various institutional arrangements such as our security services recruitments. We ought to be making, as the British and Americans are, major efforts to recruit people from Arab and Muslim communities into the security services so that people feel that they are a part of the counterterrorism effort and

s'agit des communautés qui se sentent les plus vulnérables en vertu de cette nouvelle loi. On a signalé que cette table ronde aurait dû être créée il y a trois ans. Cela aurait peut-être beaucoup contribué à apaiser les inquiétudes de la communauté.

Monsieur Rudner, croyez-vous vraiment que la table ronde suffira? Y a-t-il d'autres mesures que devraient prendre une société qui se targue de son multiculturalisme partout dans le monde? À part la table ronde, quelle autre mesure devrions-nous prendre?

**M. Rudner :** Il y a toute une gamme de mesures qu'on peut prendre, sénateur. La table ronde est importante mais, en toute franchise, je crois qu'il s'agit d'un élément mineur dans l'ensemble.

Quant à moi, j'aimerais par exemple qu'on examine les meilleures pratiques d'autres sociétés dans une situation semblable à la nôtre et les mesures qu'elles ont prises, afin de voir si ces mesures pourraient s'appliquer à notre cas.

Ainsi, en Grande-Bretagne, le gouvernement entend créer des programmes de formation des chefs religieux musulmans. De cette façon, les mollahs et les prédicateurs musulmans apprendraient les principes du droit britannique et les principes qui déterminent les valeurs sociales britanniques.

Soit dit en passant, ils ont eu du mal à définir l'identité britannique. Tout le monde connaît l'identité des Anglais, des Irlandais et des Écossais, mais personne ne pouvait définir l'identité britannique. Ils ont déployé beaucoup d'efforts dans ce sens et j'ai été invité à participer à cette démarche par le secrétaire de l'Intérieur. Comment définir « l'identité britannique » d'une façon qui soit inclusive tout en ayant une certaine cohésion?

Au Canada, il faudrait peut-être créer une maison d'enseignement où les chefs religieux pourraient parfaire leur formation; ainsi, en enseignant leurs doctrines religieuses, ils pourraient les harmoniser avec les valeurs canadiennes, notamment notre Charte des droits et libertés. Le gouvernement de la France a rendu cette formation obligatoire. Quant à moi, je ne suis pas sûr qu'on arrivera à persuader les gens en forçant les chefs religieux musulmans à écouter un professeur marxiste de l'Université de Paris. Nous devrions examiner les meilleures pratiques. Ce serait un exemple de la meilleure pratique en ce qui concerne les chefs religieux.

Il faudrait se pencher sur les programmes scolaires. Il faudrait instaurer un programme de mise en valeur du patrimoine du Canada, trouver des façons d'harmoniser les diverses traditions religieuses avec les valeurs de la société canadienne, nos principes en matière de multiculturalisme et des droits de la personne. Autrement dit, nous voulons favoriser l'inclusion et bien faire comprendre que les valeurs canadiennes ne sont pas incompatibles avec les traditions d'autres peuples. Bien au contraire, elles les complètent et les enrichissent.

Nous devrions réexaminer les modes de fonctionnement de plusieurs de nos institutions, notamment le recrutement de membres de nos services secrets. À l'instar des Britanniques et des Américains, nous devrions redoubler d'effort pour recruter des membres des communautés arabes et musulmanes pour que



are included, in every sense of the word, in the Canada that is resisting terrorist threats. They would also, to my mind, add value to our security and intelligence services by bringing their knowledge — the language and the cultural, social and religious knowledge — to the security community and to the counterterrorism effort so that it can focus very specifically on threats. Yes, senator, a range of initiatives is warranted.

**Senator Andreychuk:** On a slightly different topic, you were saying that it is a very minor fraction — 1 per cent of all Muslims in Canada — that may adhere to the philosophy being espoused in Saudi Arabia and elsewhere, and that the rest of the Muslim community probably has the same dialogue and discourse that all other religions have about interpretation and faith.

The criticism that I have heard is that we in Canada and other Western societies put too much emphasis on that small fraction and percentage, giving it more strength in the Middle East, and that the struggles in the communities in Saudi Arabia go much deeper than a religious fight. It is not secular in religion; it is a society in flux, with many things happening including new technologies, the role of women, the place of religion, and the varying and competing philosophies that have come to the fore certainly after the fall of Berlin. There is a host of things bubbling that allows a small, powerful, well-educated, well-financed group to exercise the big words, power and control, which have less to do with religion and all of the other things that we seem to give them credit for. How would you respond to that?

**Mr. Rudner:** Your portrayal of the Saudi situation is very much spot-on. There is an implication to this. The implication is here in Canada. In the Muslim communities in Canada, there are a number of clerics, most of whom come to Canada from abroad. There are very few Canadian-generated, so to speak, Muslim clerics, whether they are jurists, preachers or teachers. They come from abroad, the majority of whom it is said — I have not seen formal studies but certainly impressionistically — come from Saudi Arabia or from countries strongly influenced by the Salafist doctrine or Wahhab doctrine. Most of that funding comes from those sources. A small number of people who are preachers, teachers and judges can have a powerful impact on a community where they become the sole voice of religious authority. This has happened in Western Europe and, according to the information, it has happened in the United States, and presumably Canada as well. The question then is: how do we ensure that they are consistent with Canadian values? It is not our job; it is the Muslim community's job. It is Canada's responsibility, in my opinion, to enable the Muslim community to do the things it needs to do to

celles-ci aient l'impression de participer à la lutte antiterroriste et d'être incluses, dans tous les sens du mot, dans la résistance canadienne aux menaces terroristes. Ces nouvelles recrues amélioreraient à mon avis nos services de sécurité et de renseignement grâce à leurs connaissances — linguistiques, culturelles, sociales et religieuses — connaissances dont bénéficieraient les milieux de la sécurité et la lutte antiterroriste et qui permettraient de cibler très précisément les menaces. Effectivement, sénateur, il faudrait envisager toute une gamme de mesures.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aimerais aborder un sujet quelque peu différent. Vous avez dit tout à l'heure qu'une très petite fraction des musulmans du Canada — à peine 1 p. 100 d'entre eux — souscrivent aux idées prônées par l'Arabie saoudite et d'autres pays. D'après vous, dans le reste de la communauté musulmane, les dialogues et les discours portent probablement sur des questions d'interprétation et de foi, tout comme dans les autres religions.

D'après certaines critiques portées à ma connaissance, ici au Canada et dans d'autres sociétés occidentales, nous accordons trop d'importance à cette petite fraction des musulmans, ce qui renforce son emprise au Moyen-Orient. D'autres font valoir que les combats qui se livrent dans les communautés d'Arabie saoudite ont des racines beaucoup plus profondes que la religion. C'est une société qui n'est pas laïque, une société qui évolue et fait face à beaucoup de changements au chapitre notamment des nouvelles technologies, du rôle des femmes, de la place de la religion et des différentes philosophies qui ont émergé depuis la chute du mur de Berlin. À cause de cette effervescence, un petit groupe d'hommes puissants, instruits et bien financés exercent beaucoup de pouvoir et de contrôle. Ils font des grandes déclarations qui ont bien moins de rapport avec la religion qu'on ne le croit. Que répondez-vous à ces critiques?

**M. Rudner :** Votre description de la situation en Arabie saoudite est très juste. Cette situation a des répercussions, et ces répercussions sont ici au Canada. Dans les communautés musulmanes du Canada, il y a des chefs religieux et la plupart sont originaires d'autres pays. Il y a très peu de ces leaders musulmans, qu'il s'agisse de juristes, de prédicateurs ou d'enseignants, qui soient nés au Canada. Ils immigreront au Canada en provenance, dans la majorité des cas, de l'Arabie saoudite ou de pays fortement influencés par la doctrine salafiste ou wahhabite. C'est du moins l'impression qu'on en a, même s'il n'y a pas eu d'étude concluante à ce sujet. Et c'est de là que vient la plus grande partie de leur financement. Un petit groupe de personnes constitué de prédicateurs, d'enseignants et de juges peut avoir une influence énorme sur une communauté lorsqu'il devient la seule voix de l'autorité religieuse. C'est ce qui s'est produit en Europe de l'Ouest et, d'après les renseignements, aux États-Unis; on peut présumer qu'il en va de même au Canada. Nous devons donc poser la question suivante : comment faire en sorte qu'ils respectent les valeurs canadiennes? Ce n'est pas à nous de le faire,

ensure that it is comfortable with the religious doctrines being promulgated in its own community.

**Senator Andreychuk:** Coming from another church that has had to struggle with an ideology and priests coming in, what makes you think that that struggle is not going on in the Muslim community?

**Mr. Rudner:** Here in Canada, there is little information from within the Muslim community coming out, mainly because people feel, for reasons we discussed this afternoon, very shy. They do not want to talk about these things lest Canadians come to the conclusion that there is "a terrorist problem in the community." I can understand that reticence.

We have seen other societies similarly placed in Western Europe, in multicultural societies, where in fact those debates are happening. Those Muslim communities are more mature than the Canadian one in the sense that they have been there longer; they have a second and third generation. They have people in the U.K. and elsewhere in Europe who want to establish teaching institutions, schools, and training institutions for clerics. That debate is happening. While this debate is occurring, the Muslim community is calling on governments to support them and help them set up, run and finance these institutions, so that they can create a British Islam. That is a contradiction in terms to the jihadists.

**Senator Andreychuk:** You have no information as to how the Muslim community in Canada is responding to this small fraction within their community. We would be best to have a dialogue with the Muslim community in Canada.

**Mr. Rudner:** Senator, you would find it very difficult to entice people to speak honestly and openly, because of the fears that they have, and those fears are legitimate. To say these debates are happening, people might fear that some might come to the conclusion that there is subversion and threats. People would be much more reticent than we would anticipate, and I understand that reticence.

**Senator Andreychuk:** What brought the public debate in Britain? You are arguing against yourself.

**Mr. Rudner:** As I mentioned, the community in Britain is much older. The Muslim community in Britain dates back a century and a half. You have people not only born in Britain two generations ago but five generations, and who feel very comfortable. They are middle class. They are saying, "Why do we have these North Finsbury mosque things happening, which we regard as anathema?" They will set up their own mosques with their own preachers trained in the U.K. They can afford to set up these mosques and training colleges, and have their children study there and become preachers. As a mature community, they are capable of contesting these incomers.

mais bien à la communauté musulmane. À mon avis, le Canada a la responsabilité d'aider la communauté musulmane à faire ce qu'elle doit faire pour veiller à ce que les doctrines religieuses prônées à l'intérieur de sa communauté soient acceptables à ses yeux.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce n'est pas la seule religion qui a des problèmes d'idéologie et d'intervention de la part de prêtres. Pourquoi pensez-vous qu'il n'y a pas de tel conflit interne au sein de la collectivité musulmane?

**M. Rudner :** Il y a peu d'information à propos de ce qui se passe au sein de la collectivité musulmane au Canada parce que les gens n'osent pas en parler pour les raisons dont nous avons discuté cet après-midi. Ils ne veulent pas en parler pour éviter que les Canadiens jugent qu'il existe un problème de terrorisme chez les musulmans. Je comprends leur réticence.

Il y a d'autres groupes dans la même situation en Europe occidentale où l'on discute de ces questions. Ces groupes sont établis depuis plus longtemps que la collectivité musulmane au Canada. Ils sont installés depuis deux ou trois générations. Ils ont des membres au Royaume-Uni et ailleurs en Europe qui veulent créer leurs propres établissements d'enseignement, leurs propres écoles et leurs établissements de formation pour religieux. Ils discutent de ces choses. La collectivité musulmane est alors en mesure de demander l'aide de leur gouvernement pour établir ces écoles afin de pouvoir créer une collectivité islamique britannique. C'est un terme que les djihadistes trouvent contradictoire.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous n'avez pas de renseignements sur la réaction de la collectivité musulmane au Canada à cette petite minorité au sein de leur propre collectivité. Nous ferions mieux de dialoguer avec la collectivité musulmane du Canada.

**M. Rudner :** Sénateur, vous aurez bien du mal à convaincre les gens de vous parler ouvertement parce qu'ils ont des craintes tout à fait légitimes. Certains peuvent craindre que le fait de discuter de tout cela fera penser au reste de la société qu'il y a de la subversion et des menaces chez la collectivité musulmane. Les gens hésiteront à parler et je les comprends.

**Le sénateur Andreychuk :** Comment y a-t-il pu y avoir un débat public en Grande-Bretagne? Ce que vous dites n'est pas logique.

**M. Rudner :** Comme je l'ai déjà dit, la collectivité musulmane en Grande-Bretagne est établie depuis beaucoup plus longtemps. Les musulmans sont établis en Grande-Bretagne depuis un siècle et demi. Il y a des gens dont la famille est établie en Grande-Bretagne non seulement depuis deux, mais depuis cinq générations et ils se sentent très à l'aise. Ils font partie de la classe moyenne. Ils demandent : « Pourquoi se passent-ils ces choses qui sont tout à fait contraires à nos convictions à la mosquée de North Finsbury? » Ils ont établi leurs propres mosquées et ils ont leurs propres prêcheurs formés au Royaume-Uni. Ils ont les moyens de construire des mosquées et des collèges où leurs enfants peuvent étudier et devenir prêcheurs à leur tour. Comme ils forment un groupe bien établi, ils peuvent tenir tête aux nouveaux venus.



Our Canadian community is much younger and not quite there yet. They may need help from Canadian society and government to get there.

**The Chairman:** I want to thank colleagues and Mr. Rudner for this thoughtful discussion.

When this part of our hearings is concluded, we will invite people from across the country to tell us how the rules and procedures that were taken through Parliament three years ago have affected them.

This has been a very interesting and lively discussion this afternoon. I thank you for it.

Senators, we will conclude the afternoon with a conversation with and presentation by John Thompson, who is the President of the Mackenzie Institute.

You were sitting through the some of the discussion this afternoon, Mr. Thompson, so you know we have a group of people here at the table eager to hear what you have to say. Please go ahead and then we will spend the rest of the hour with questioning.

**Mr. John Thompson, President, Mackenzie Institute:** Thank you for the invitation. I have not prepared a formal statement; rather I thought I would speak informally for about five minutes. I understood that you were spending the day examining what, in my military-intelligence days, we would call the threat environment. I thought perhaps you might hear quite a bit, especially from some other sessions, about some of the particular threats and activities that have occurred in the country. Certainly, there is a lot of static going on in the background and minor incidents here and there. I thought I would speak about a different dimension in the threat that terrorism poses, the soft threat, and to make a point about how terrorism has become so much more than the violent actions of the violent people. The gunmen and the bombers are one aspect of the threat that terrorism presents but, by themselves, they are quite helpless if they do not have a political front and a fund-raising arm to support them. This is a point that is often forgotten in addressing what terrorism is capable of.

By way of example, we are all familiar with Sinn Féin which, for years, argued that it was removed from the IRA and operated legally as a party. Then when the IRA staged the big bank robbery in December of this past year we found out that Gerry Adams, the leader of Sinn Féin, had actually approved of the robbery. You get an example there of how sometimes the political front can be closely tied to the operational front.

The Tamil Tigers, which is a group that I have spent a great deal of time on, primarily because the threat they offer in Canada, is really quite limited. They have only committed violence against people within their own community, and that on a very limited basis. However, the sophistication and size of their political front and their fund-raising arm here has always frightened me, primarily because it is such an extensive template that any other group that started to copy this would be a considerable threat indeed.

La collectivité musulmane au Canada est beaucoup plus jeune. Elle aura peut-être besoin de l'aide de la société et du gouvernement du Canada.

**La présidente :** Je tiens à remercier le sénateur et M. Rudner de cette discussion intéressante.

Quand nous aurons terminé cette partie de nos audiences, nous inviterons les gens de tout le Canada de nous dire quelles conséquences les règles et les mécanismes établis par le Parlement il y a trois ans ont eu pour eux.

Nous avons eu une discussion très intéressante et animée cet après-midi. Je vous en remercie.

Sénateurs, notre dernier témoin cet après-midi sera John Thompson, président de l'Institut Mackenzie.

Vous avez assisté à une partie de la discussion, monsieur Thompson, et vous savez que nous avons ici des gens qui ont bien hâte de vous entendre. Allez-y et nous passerons le reste de l'après-midi à vous poser nos questions.

**M. John Thompson, président, Institut Mackenzie :** Merci de votre invitation. Je n'ai pas préparé de déclaration écrite. Je vais plutôt vous parler pendant environ cinq minutes. J'ai cru comprendre que vous discutiez aujourd'hui de ce que nous aurions appelé une menace à l'époque où je faisais partie du service de renseignement militaire. Vous entendrez peut-être bien des choses, surtout lors d'autres audiences, à propos de certaines activités qui ont eu lieu au Canada. Il y a certes eu divers incidents d'importance secondaire au Canada. Pour ma part, je voudrais parler d'une dimension différente de la menace terroriste, soit la menace douce, et dire pourquoi le terrorisme est maintenant une notion beaucoup plus large que les actions violentes de quelques personnes. Les terroristes armés de mitraillettes et de bombes ne sont qu'un aspect de la menace du terrorisme. Laissés à eux-mêmes, ils sont en réalité impuissants s'ils ne sont pas appuyés par un groupe politique capable de réunir des fonds. C'est une chose qu'on oublie souvent.

Il y a notamment le cas de Sinn Féin qui, pendant des années, se prétendait un parti légitime et un organisme non apparenté à l'IRA. Ensuite, l'IRA a organisé un important vol de banque en décembre dernier et nous avons constaté que Gerry Adams, le chef du Sinn Féin, avait approuvé le vol. Cela montre comment la section politique d'un organisme peut avoir des liens étroits avec la section opérationnelle.

Les Tigres tamouls, un groupe auquel je me suis longuement intéressé, surtout à cause de la menace qu'il pose au Canada, ont un champ d'action très restreint. Ils commettent des actes de violence uniquement contre les membres de leur propre collectivité, et ce très rarement. Par ailleurs, la taille de leur organisme politique et de collecte de fonds m'a toujours effrayé, surtout parce que c'est un exemple qui pourrait être repris par n'importe quel autre groupe et que cela poserait une menace considérable.



With the jihadist movement that is, I suppose, best represented by al Qaeda, that sort of meta-network, network of networks, we face that new threat where we have a tremendous complex of groups, societies and organizations all loosely interrelated, all more or less operating in parallel. Their only common touch-point tends to be in ideology. It is very difficult to prove the relationships of their front organizations but they do have front organizations; people who are either deliberately and knowingly supporting the movement or doing so indirectly or sometimes even unconsciously.

Front organizations propagate the political message that a terrorist group would like to put out. They create the condition for recruitment and fundraising, and they try to make sure that these activities can continue as unimpeded as possible. Of course we have seen that the jihadist movement, especially in Europe, Australia and to a lesser extent in the United States, has certainly been able to gather new recruits and new support through the use of fronts, whether or not these fronts, again, are deliberately or closely tied to a terrorist group or at some remove. It is always different in every case.

The other aspect about the fronts that must be remembered though — we have been dealing with insurgents of one stripe or another throughout the 20th century — is there is one sort of common point that comes up with every insurgent group. I do not talk about root causes of terrorism so much. I gave up on that a long time ago and have come to the conclusion that terrorism is a matter of individual choice that comes out of the psychological terrain of the individuals who choose to adopt it. It is sort of a crime of self-actualization or self-identity. Someone who becomes a terrorist normally has to then pick up an ideology that can give vent and direction to act in, but to become a terrorist you normally have to lie to yourself. When you get involved in an ideology, again, it has normally got a rather slanted point of view about the world. I believe it was Lenin, back in 1918, who observed that the revolutionary has one truth and against that one truth, which is the inevitable victory or the sanctity of his cause, all other truths are disposable. Those who become terrorists tend to lie to themselves, their supporters and the rest of the world. We find the same thing, of course, with front organizations. Often they are quite happy and cheerful about misleading you. They represent one truth, which is their cause is going to win, and against that one truth everything else does not really matter. They lie about where their funding comes from and they lie about their message. Their propaganda tends to involve a distorted view of the world, and they go on from there.

This means that sometimes when you are listening to complaints about, for example, the behaviour of your police or security agencies, some of those complaints are coming from a rather pointed angle. In the last year, al Qaeda released, as a result of the suppression of their central command council and their loss of structures in Afghanistan, a series of what they called jihad manuals over the Internet to their supporters to try and set up a whole new level of organization. They are trying to create a large number of autonomous individuals and self-sustaining cells that

Dans le cas du djihad, dont l'élément le plus représentatif est sans doute al-Qaïda, une espèce de super réseau, il constitue une nouvelle menace quand un très grand nombre de groupes, de sociétés et d'organismes qui ont plus ou moins de rapports entre eux décident de fonctionner parallèlement. Leurs seuls liens ont tendance à être idéologiques. C'est très difficile de prouver que leurs organismes visibles ont des rapports entre eux, mais ils ont tous des organismes visibles, c'est-à-dire des gens qui appuient le mouvement soit de propos délibéré et en toute connaissance de cause, soit indirectement ou parfois même inconsciemment.

Ces organismes visibles propagent le message politique d'un groupe terroriste. Ils favorisent le recrutement et la collecte de fonds et travaillent pour que ces activités puissent se poursuivre le plus librement possible. Jusqu'ici, le djihad, surtout en Europe, en Australie, et dans une moindre mesure aux États-Unis, a pu trouver des nouvelles recrues grâce à ces organismes paravents, qu'ils soient liés délibérément ou non à un groupe terroriste. Chaque cas est différent.

L'autre chose qu'il faut se rappeler à propos des organismes paravents, et nous avons vu toutes sortes de groupes d'insurgés pendant le XXI<sup>e</sup> siècle, c'est qu'ils ont toujours un point en commun. Je ne veux pas parler des causes du terrorisme comme tel. J'ai cessé de le faire il y a longtemps parce que j'ai conclu que le terrorisme est une question de choix individuel qui découle de la mentalité de ceux qui décident de l'adopter. En quelque sorte, il s'agit d'un crime d'autoréalisation ou d'auto-identification. Quelqu'un qui devient terroriste doit épouser une idéologie qui lui permet de s'exprimer, mais pour devenir terroriste il faut d'habitude pouvoir se mentir à soi-même. Ceux qui épousent une telle idéologie ont d'habitude une vision relativement biaisée du reste du monde. Je pense que c'est Lénine qui a déclaré en 1918 que le révolutionnaire épouse une seule vérité, soit la victoire inévitable ou l'aspect sacré de sa cause, à l'exclusion de toutes les autres vérités. Ceux qui deviennent terroristes tendent à se mentir à eux-mêmes, et à mentir à leurs partisans et au reste du monde. Bien sûr, c'est la même chose pour les organismes paravents. Parfois, ils sont tout à fait satisfaits de mentir. Ils croient en une seule vérité, soit que leur cause remportera la victoire, et le reste importe peu. Ils mentent à propos de la source de leur financement et ils mentent à propos de leur message. Leur propagande a tendance à refléter une vue biaisée du monde.

Cela veut dire que quand quelqu'un porte plainte, par exemple, au sujet du comportement des policiers ou des services de sécurité, certaines de ces plaintes ont une origine quelque peu biaisée. Depuis un an, parce que son conseil de commandement central et certaines structures en Afghanistan avaient été éliminés, al-Qaïda a publié une série de ce qu'il appelait des manuels du djihad sur l'Internet à l'intention de ses partisans pour essayer de créer toute une nouvelle organisation. Ils essaient d'établir un grand nombre de partisans et de cellules autonomes qui ne dépendraient plus du

are no longer answerable to the central core, but parts of the jihad manual also stressed, of course, that people involved in the movement should endeavour to deceive and misdirect whenever possible.

For example, it was suggested to all supporters of the jihadist movement that whenever someone is arrested, it is always described as being a result of racism or ethnic profiling, that the suspect is always innocent and, of course, when released from incarceration, Guantanamo Bay or similar circumstances, to always allege that they have been tortured. This relates also to another aspect of terrorism, and terrorism is itself a psychological activity. A large part of it also involves psychological conflict. Psychological warfare and propaganda are areas that we tend not to understand well. We do not discuss it much. Instead, we think of propaganda as hearing a message contrary to our own beliefs that we find distasteful. My brother loves watching Fox News and hates the CBC. He thinks the CBC is full of propaganda. My next-door neighbour thinks Fox News is full of propaganda and the CBC is the home of truth, and that is all they understand of the use of the word. Of course, that is not entirely accurate at all.

Propaganda and psychological warfare are things that we have always been involved in at the Mackenzie Institute; trying to study and understand it. To give you, I suppose, the *Readers' Digest* version of what psychological warfare always is, is that any group or society that is involved in a conflict has to sustain a trinity of beliefs. The first belief is simply that we are the good guys. The next belief is that the enemy is the bad guy and the third belief is that we are going to win. In essence, psychological warfare consists of supporting your own trinity of beliefs and undermining that trinity of beliefs in the society you target. When a jihadist or jihadist supporter starts making allegations that every arrest is the result of ethnic profiling or racism, or that every prisoner has automatically been tortured, what they are really doing is simultaneously supporting the trinity of beliefs that other jihadists believe in — they themselves are the good guys and the societies they are fighting against are evil and corrupt. Of course, because these allegations play in our press and some of our people tend to believe these allegations without question, they tend to undermine our own commitment to defend ourselves, and our trust in our own security organizations and police.

When we hear comments that our laws are too strict, too flawed, and too dangerous, these arguments may have some validation. They need to be looked at carefully, but perhaps it would be wise to consider that some of the people making these criticisms are not coming together from an entirely altruistic perspective and that you should pay attention to who is actually criticizing the system because they may be doing it for ends that are entirely different.

I have probably let off a small hand grenade of my own and some of you would like to discuss this point at some length so I will conclude with this.

**Senator Kinsella:** I will begin with your opening comment about Gerry Adams. Gerry Adams says he did not authorize the bank robbery. How do we determine the truth of the proposition?

commandement central. Bien entendu, certaines parties du manuel disent aussi que les partisans du mouvement doivent s'efforcer de tromper le reste du monde le plus souvent possible.

Par exemple, on a conseillé à tous les partisans du djihad que s'ils sont arrêtés, on doit toujours dire que c'était à cause de racisme ou de profilage ethnique, qu'un suspect est toujours innocent et, bien sûr, une fois qu'il sont relâchés d'un endroit comme Guantanamo Bay, ils doivent toujours déclarer avoir été torturés. Ce processus est relié à un autre aspect du terrorisme, qui est en fait une activité psychologique. Cela est aussi relié à un conflit psychologique. La guerre psychologique et la propagande sont des choses que nous ne comprenons pas très bien. On n'en discute pas tellement. Pour nous, la propagande c'est un message qui ne correspond pas à nos propres convictions et que nous trouvons déplaisant. Mon frère adore regarder les nouvelles du réseau Fox et déteste CBC. Selon lui, CBC fait uniquement de la propagande. Mon voisin croit au contraire que Fox fait de la propagande et que CBC est le protecteur de la vérité. C'est tout ce qu'ils savent de la propagande. Bien entendu, il n'y a rien de vrai là-dedans.

À l'Institut Mackenzie, nous avons toujours essayé d'étudier et de comprendre la propagande et la guerre psychologique. Pour vous donner une version simplifiée de ce qu'est la guerre psychologique, je peux vous dire que tout groupe ou société mêlé à un conflit doit avoir trois convictions profondes. La première conviction, c'est que nous sommes du bon côté. La deuxième conviction, c'est que l'ennemi est le méchant et, la troisième conviction, c'est que nous allons gagner. Essentiellement, la guerre psychologique consiste à appuyer ses propres convictions et à miner celles de l'adversaire. Quand un djihadiste déclare que chaque fois qu'un partisan du mouvement est arrêté c'est à cause de profilage ethnique ou de racisme ou encore que chaque détenu a été torturé, il appuie les convictions communes aux autres djihadistes, soit qu'ils sont du bon côté et que les sociétés contre lesquelles ils luttent sont mauvaises et corrompues. Bien sûr, ces allégations sont reprises par nos médias et certains membres de notre propre société ont tendance à croire ces allégations, ce qui tend à miner notre propre engagement à nous défendre et notre confiance dans nos propres organismes de sécurité et nos propres services policiers.

Certains disent que nos lois sont strictes, et qu'elles laissent à désirer et qu'elles sont dangereuses et ces arguments ont peut-être un certain fondement. Nous devons examiner nos lois de près, mais il faudrait aussi se rappeler que ceux qui font de telles critiques n'ont pas des motifs entièrement altruistes et qu'on doit voir qui critique notre système parce que leurs objectifs sont peut-être bien différents des nôtres.

J'ai probablement déclenché moi-même une petite explosion dont vous voudrez peut-être discuter. Je vais donc m'arrêter là.

**Le sénateur Kinsella :** Je vais commencer par ce que vous avez dit au sujet de Gerry Adams. Il affirme ne pas avoir autorisé le vol de banque. Comment pouvons-nous savoir quelle est la vérité?



**Mr. Thompson:** There are probably two ways that you can determine the truth about Gerry Adams and the only sure way will be to wait for the fullness of time and see what comes out. This is perhaps not a welcome comparison, but I remember during the Cold War, allegations were being made about communist parties in Western societies, for example, the Communist Party of Canada. They always dismissed comments that they were funded from Moscow as a complete fabrication. Only later did we find out that 90 per cent of their funding had come from the Soviet Union.

**Senator Kinsella:** Do you think Sinn Fein or IRA should be included in the list? Should we have 36?

**Mr. Thompson:** Absolutely. This idea that somehow or other to list Sinn Fein would hobble the peace process is really quite ridiculous. The peace process has wound on for 10 years.

**Senator Kinsella:** Clearly the Tamil Tigers should be on the list as well.

**Mr. Thompson:** Absolutely.

**Senator Kinsella:** Maybe we can just turn to another topic. Under the legislation we are reviewing there are a number of mechanisms whereby people can face interdiction and investigative hearings. Do you think that there is any justification at any time for the use of interrogation techniques that by an ordinary definition might fall under the rubric of torture?

**Mr. Thompson:** I can speak a little more about that than perhaps other people can. When I was in the Canadian military, I was trained in interrogation techniques and used them in a number of peacetime exercises. There are two perspectives that my instructors were always very careful to instil in us. One is that if you use torture, you demean yourself. Another point that was always raised was that perhaps one of the finest interrogators in history was a Luftwaffe officer in the Second World War who pulled out volumes and volumes of information from captured Allied airmen by offering tea, sympathy and cigarettes. In fact, he was so welcomed by many of the airmen that had been captured that he received U.S. citizenship after the war.

That having been said, there are times when you may want to use techniques that, under Amnesty International's definition, might be construed as torture. Other interrogators might see them as being innocuous; hard and cruel, but not necessarily torture.

**Senator Kinsella:** Could you give one or two examples?

**Mr. Thompson:** When we were handling Canadian soldiers who had been picked up and escaped in evasion exercises, the whole idea was to familiarize them with some of the things that might occur to them in the very mild level if they had ever been captured in a real operation. You would give them about six to eight hours of disorientation, accompanied by what was called conditioning,

**M. Thompson :** Il y a probablement deux façons de savoir quelle est la vérité au sujet de Gerry Adams et la façon la plus sûre consiste à attendre et voir ce qui va se passer. Vous n'aimerez peut-être pas cette comparaison, mais je me rappelle qu'il y avait eu des allégations au sujet de partis communistes dans les pays occidentaux, par exemple à propos du Parti communiste du Canada pendant la guerre froide. On disait toujours que c'était de la pure invention que de prétendre que ces partis étaient financés par Moscou. C'est seulement plus tard que nous avons appris que 90 p. 100 du financement de ces partis venaient de l'Union soviétique.

**Le sénateur Kinsella :** Pensez-vous qu'on devrait ajouter le Sinn Fein ou l'IRA à la liste? Devrait-on avoir 36 entités?

**M. Thompson :** Tout à fait. Il est vraiment ridicule de prétendre qu'ajouter Sinn Fein à la liste va nuire au processus de pacification. Le processus dure depuis 10 ans.

**Le sénateur Kinsella :** Il est certain que les Tigres tamouls devraient figurer également sur cette liste.

**M. Thompson :** Absolument.

**Le sénateur Kinsella :** Passons à un autre sujet. La loi que nous étudions prévoit des mécanismes par lesquels certaines personnes peuvent se voir imposer des interdictions et des audiences d'enquête. Pensez-vous que le recours à des techniques d'interrogatoire qui, par définition, peuvent relever de la torture, puisse être justifié?

**M. Thompson :** Je suis peut-être un peu mieux placé que d'autres pour en parler. Lorsque j'étais dans l'armée canadienne, j'ai été formé aux techniques d'interrogatoire et je les ai appliquées dans plusieurs exercices réalisés en temps de paix. Mes instructeurs prenaient grand soin de nous enseigner deux principes. Le premier, c'est que celui qui recourt à la torture s'avilit. L'autre argument, qu'on rappelait constamment, c'est que l'un des meilleurs interrogateurs de l'histoire était un officier de la Luftwaffe de la Seconde Guerre mondiale qui a obtenu des tonnes d'information des aviateurs alliés et capturés par les Allemands en leur offrant du thé, des cigarettes et en leur témoignant de la sympathie. Il a été tellement apprécié par les aviateurs capturés qu'il a reçu la citoyenneté américaine après la guerre.

Cela étant dit, il faut parfois recourir à des techniques qui, selon la définition de Amnesty Internationale, relèvent de la torture. Certains interrogateurs les considèrent comme anonymes; elles peuvent être dures et cruelles, sans que ce soit nécessairement de la torture.

**Le sénateur Kinsella :** Pouvez-vous nous donner un ou deux exemples?

**M. Thompson :** Quand nous devions nous occuper de soldats canadiens qui participaient à des exercices d'évasion, nous voulions les préparer à certaines situations relativement bénignes qui auraient pu leur être imposées s'ils avaient été capturés dans une opération réelle. On les désorientait pendant six à huit heures, en leur imposant ce qu'on appelle du



which was usually exercising; being forced to run while blindfolded and hooded, and not allowed to sleep until we had actually started to extract information from them.

**Senator Kinsella:** What about the use of pharmacological agents?

**Mr. Thompson:** That never came up in my own experience at all. I never heard anything about it. Some of the literature suggests that the results from various suppressants are mixed results. You can get someone who is extremely talkative, but he will talk about what he was doing in grade school rather than about the question you would really like to ask him.

**Senator Kinsella:** Today, is it your understanding that the Canadian Forces continue to have these training programs with techniques of interrogation that might not meet the test of Amnesty International or Human Rights Watch?

**Mr. Thompson:** I know the Americans do. I have not heard of it in the Canadian military. There have been a lot of lost capabilities in the last couple of decades, and I think the interrogators course is one of the things that went out the window.

**Senator Kinsella:** Is it your view that Canada should abrogate its obligation under the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, which we ratified in 1976, that provides for the following: That in times of national emergency, even when the life of the nation itself is threatened, that there are certain human rights that cannot be abrogated from and one of them is torture?

Do you think Canada should renounce that treaty?

**Mr. Thompson:** No, I do not. That having been said, again the definition of torture remains. If you are talking about beating someone, hitting them, linking them up to car batteries and everything else, never do that under any circumstances. It does no good both for the information you are after and for yourself, if you are administering these treatments. If, however, you are aware that say, there are 500 kilos of ammonium nitrate fertilizer in a truck somewhere in the Toronto area, and it is probably going off in eight hours, then I might consider something that did not involve physical pain to try to find out where it was. For me, physical pain is where torture really begins. That is a definition that many other people would not accept.

**Senator Kinsella:** Is there much in the literature on this as to these extraordinary methodologies for interrogation?

**Mr. Thompson:** Not in any literature I have seen openly published. Torture is one of these grey areas. If you are trying to find the distinction, the difference between black and white, you are going to find a big wide band of grey. Where exactly in that grey area is the border? That is something that there really is going to be no concrete answer to. Personally, I would rather stay in the light grey area.

conditionnement, c'est-à-dire généralement des exercices; on les force à courir avec un bandeau et une cagoule et on les empêche de dormir jusqu'à ce qu'ils commencent à livrer de l'information.

**Le sénateur Kinsella :** Et le recours aux produits pharmacologiques?

**M. Thompson :** Il n'en a jamais été question dans ma propre expérience. Je n'en ai jamais entendu parler. La documentation semble indiquer que les différents suppresseurs donnent des résultats mitigés. On peut avoir un sujet qui parle beaucoup, mais de ce qu'il faisait à l'école primaire, et non pas du sujet de la question qui lui a été posée.

**Le sénateur Kinsella :** À votre connaissance, est-ce que les Forces canadiennes ont encore aujourd'hui des programmes de formation aux techniques d'interrogatoire qui ne seraient pas conformes aux critères d'acceptation d'Amnestie Internationale ou de Human Rights Watch?

**M. Thompson :** Je sais que les Américains en ont. Je n'en ai jamais entendu parler dans l'armée canadienne. Depuis une vingtaine d'années, de nombreuses capacités ont disparu et je crois que les cours d'interrogatoire font partie des éléments qui sont passés à la trappe.

**Le sénateur Kinsella :** À votre avis, le Canada devrait-il déroger aux obligations que lui impose le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, que nous avons ratifié en 1976, et qui stipule ceci : dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation, il existe certains droits civils auxquels il ne peut pas être dérogé, notamment celui de ne pas être soumis à la torture?

Pensez-vous que le Canada devrait renoncer à ce traité?

**M. Thompson :** Non. Cela étant dit, reste toujours la question de la définition de la torture. S'il est question de coups, d'électrocutions avec une batterie de voiture et de tout le reste, ces pratiques doivent être bannies en toutes circonstances. Elles ne donnent rien de bon, ni du point de vue de l'information recherchée, ni pour celui qui administre de tels traitements. Cependant, si l'on apprend qu'il y a 500 kilos d'engrais au nitrate d'ammonium dans un camion quelque part dans la région de Toronto et que le tout va probablement exploser dans huit heures, on peut envisager des mesures ne comportant aucune douleur physique pour essayer de savoir où se trouve ce camion. Pour moi, la torture commence avec la douleur physique. Mais c'est une définition que d'autres n'acceptent pas.

**Le sénateur Kinsella :** Trouve-t-on beaucoup de choses à ce sujet, ces méthodes d'interrogatoire insuitées, dans les textes publiés?

**M. Thompson :** Dans ceux qui sont publiés et que j'ai vus, non. La torture fait partie de ces zones grises. Si on essaie de trouver une distinction, une différence entre ce qui est blanc et ce qui est noir, eh bien on tombe sur une très large bande de gris. Où exactement, dans cette bande grise, se situe la limite? C'est là quelque chose pour quoi il n'y a pas vraiment de réponse concrète. Personnellement, je préférerais me limiter à la bande gris clair.

**Senator Fraser:** Mr. Thompson, why do you think the Tamil Tigers should be listed as a terrorist entity?

**Mr. Thompson:** The conflict has killed 65,000 people; the use of systemic intimidation to raise funds among their exile community; the heroin smuggling operations; the fact that they are the only terrorist group in the world to have killed two national leaders; the pioneering of the use of the suicide belt bomb; and, until the second intifada began in 2000, they had launched more suicide attacks than all other terrorist groups in the world combined.

**Senator Fraser:** Let me come at this a slightly different way. What difference does it make to have an organization listed as a terrorist entity? Does it actually change anything?

**Mr. Thompson:** First of all, some of the signs right now in Sri Lanka are that the conflict is about to begin again. I should have made this point; it crossed my mind when I was talking about Sinn Fein and the peace process. There is a problem with terrorist groups actually ever coming in to surrender, or to reach a peace process. Terrorism is often a crime of self identity. People who are involved in terrorism really cannot give it up. It is very difficult for them to do this. If your only job-making skills are slanted political history and bomb making 101, what are you going to do in a modern society: run a Starbucks; sell software? They cannot.

Terrorism provides them with an income. Most terrorist groups that have continued for any length of time, tended to do so by becoming involved in a growing level with organized criminal behaviour. They eventually get to the point where the terrorist group actually morphs from being a terrorist group to an organized criminal society. The Chinese Triads, for example, began as rebels against the Manchu Empire. There has not been a Manchurian emperor since 1911. Part of the beginning of the Sicilian Mafia was in the Italian nationalist rebels in the 1820s. Of course, Italy has been united for over 150 years and we still have the Mafia.

For the Tamil Tigers, for their leadership, the conflict gives them prestige and status, something they would not have had any other way. It also has been very good for them financially. As the case has been with the IRA, 10 years of negotiations have not really resulted in anything substantive towards peace in Northern Ireland. They cannot give it up.

With Tamil Tigers, it is the same thing. If you look at the negotiation process that has continued, they are not yielding on some very fundamental issues. They want full autonomy. They want a land of their own, but when you look at Velupillai Pirapaharan, the national leader of the Tamil Eelam, when he talks about having a land of his own, it is a sanctuary for criminal activities. Mr. Pirapaharan is an unusual terrorist in that he began as an organized criminal back in 1973. He was an extortionist in

**Le sénateur Fraser :** Monsieur Thompson, pourquoi pensez-vous que les Tigres tamouls doivent figurer sur la liste des entités terroristes?

**M. Thompson :** C'est une guerre qui a fait 65 000 victimes; ils recourent systématiquement à l'intimidation pour recueillir des fonds dans les communautés d'exilés; ils se livrent au trafic d'héroïne; c'est le seul groupe terroriste au monde à avoir assassiné deux dirigeants politiques nationaux; ce sont eux qui ont les premiers songé à utiliser une ceinture d'explosifs pour des attaques suicides; et, jusqu'au début de la seconde Intifada en 2000, ce sont eux qui ont lancé plus d'attaques suicides que tous les autres groupes terroristes confondus dans le monde entier.

**Le sénateur Fraser :** Laissez-moi présenter les choses sous un angle un peu différent. Quelle différence cela fait-il d'inscrire une organisation sur la liste des entités terroristes? Cela change-t-il vraiment quelque chose?

**M. Thompson :** Pour commencer, il y a actuellement à Sri Lanka certains indices qui portent à penser que le conflit va bientôt renaître. J'aurais dû le signaler, cela m'est venu à l'esprit lorsque je vous parlais du Sinn Fein et du processus de paix. Le fait que les groupes terroristes en arrivent à se rendre ou à accepter un processus de paix est quelque chose de très problématique. Souvent, le terrorisme est un crime d'auto-identité. Ceux qui se livrent au terrorisme ne réussissent jamais à arrêter. Cela leur est très difficile. Si mon seul talent est de tronquer l'histoire et de fabriquer des bombes, qu'est-ce que je vais pouvoir faire dans une société moderne : être tenancier de café, vendre des ordinateurs? Ce n'est pas possible.

Le terrorisme leur donne un revenu. La plupart des groupes terroristes tant soit peu établis de longue date ont réussi à le faire en se liant de plus en plus au milieu criminel. Ces groupes finissent à en arriver à un point où, de groupes terroristes qu'ils étaient, ils se transforment en sociétés criminelles organisées. Ainsi, les triades en Chine étaient au début des rebelles opposés à l'empire manchu. Mais le dernier empereur manchu est mort en 1911. Au début, la mafia sicilienne était composée de rebelles nationalistes italiens, c'était dans les années 1820. Mais l'Italie est unie depuis plus de 150 ans et la mafia existe toujours.

Pour les Tigres tamouls, pour leurs dirigeants, ce conflit leur donne du prestige et un statut, ce qu'ils n'auraient pas pu avoir autrement. Cela a également été très profitable sur le plan financier. Comme dans le cas de l'IRA, dix années de négociations n'ont pas vraiment produit beaucoup de concret sur la voie de la paix en Irlande du Nord. Ces gens ne parviennent pas à arrêter.

C'est la même chose pour les Tigres tamouls. Lorsqu'on songe au processus de négociations, ils ne cèdent rien dans les dossiers les plus fondamentaux. Ils veulent l'autonomie pleine et entière. Ils veulent une terre à eux, mais lorsqu'on songe à Velupillai Pirapaharan, le dirigeant national de l'Eelam tamoule, lorsqu'ils parlent d'une terre pour les Tamouls, cette terre est un sanctuaire de criminels. M. Pirapaharan est un terroriste pas comme les autres en ce sens qu'au début, en 1973, c'était un criminel bien



the Sri Lankan underworld. The first manifestation of the Tigers overseas was through their use of heroin smuggling.

We have seen especially with the tsunami, the Tigers have used the opportunity to stockpile supplies. From some of the material in the last couple of months, you can see that they are making a case for the resumption of the conflict. A lot of Tamils, both parents and teachers, have put in a lot of effort over the last 20 years to keep their children out of the Tigers. The Tigers have been notorious for using child soldiers and with the social disruption caused by the tsunami, a number of these children are unprotected and the Tigers have been recruiting wholesale.

**Senator Fraser:** My question is what difference does it make to list an organization as a terrorist entity under Bill C-36? Does that provision of our legislation actually help in disrupting terrorist organizations at all?

**Mr. Thompson:** Yes, it would.

**Senator Fraser:** How?

**Mr. Thompson:** The Tamil Tigers in Canada have a very strong presence. Their political fronts are well established; they dominate Tamil cultural life, especially in the Toronto area. There have been incidents of violence used inside Canada by the Tamil Tigers. There was an Indian Tamil language broadcaster from Tamil Nadu, who refused to play pro-Tiger ads and they did a drive-by shooting of his home. David Jeyarajran the only newspaper that was contrary to the Tiger line. They could not find him but they found his distributor, broke his legs and set his van on fire. A Tamil cultural centre publicly expressed the view that maybe both sides in the civil war were guilty of human rights violations. For that, a Molotov cocktail was thrown through a window of the centre and the place burned down. Tamil immigrants who arrive in Canada will find that the Tamil immigrant services they attend act as a front for the Tigers. The Tigers control all life in the community. If immigrants take a job, the baby service they might send their children to is operated by the Tiger front. It is open and they are brazen about it. There are thousands who are sick and tired of being hit up for donations every month. They are sick and tired of not being able to express their opinions and they are tired of the danger to their relatives at home. They would love to have the Tigers finally close down so they could be themselves.

**Senator Lynch-Staunton:** How do you answer the argument put forward by two ministers of Foreign Affairs, by the Minister of Justice and by the Deputy Prime Minister that by not including the Tigers on the list of entities, we are actually helping the peace process, or by including them on the list of entities we are hindering the peace process, whatever that process might be.

organisé. Il faisait de l'extorsion de fonds dans la pègre sri lankienne. La première manifestation d'activités des Tigres tamouls à l'étranger, cela était le trafic d'héroïne.

Après le tsunami, nous avons pu constater très clairement que les Tigres tamouls s'étaient servis de cela pour faire des stocks. Certains textes qui ont été publiés ces derniers mois nous montrent bien qu'ils préparent la reprise des hostilités. Il y a beaucoup de Tamouls, parents et enseignants, qui ont fait le maximum depuis 20 ans pour que leurs enfants ne s'engagent pas chez les Tigres. Les Tigres sont bien connus pour avoir utilisé des enfants soldats et, avec tous les bouleversements sociaux provoqués par le tsunami, il y a beaucoup d'enfants qui se sont retrouvés sans protection, et les Tigres en ont profité pour recruter à tour de bras.

**Le sénateur Fraser :** Ce que je voulais savoir, c'est la différence que cela fait d'inscrire une organisation sur la liste des entités terroristes en vertu du projet de loi C-36. Est-ce que cette disposition de la loi dérange de quelque façon que ce soit les organisations terroristes?

**M. Thompson :** Certainement.

**Le sénateur Fraser :** Mais comment?

**M. Thompson :** Au Canada, les Tigres tamouls sont extrêmement présents. Leurs assises politiques sont bien établies; ils dominent toute la vie culturelle tamoule, surtout dans la région de Toronto. Au Canada, il y a eu des cas d'actes de violence de la part des Tigres tamouls. C'était ce présentateur indien de Nadu qui travaillait pour une station en langue tamoule et qui avait refusé de faire passer des publicités favorables aux Tigres lesquels, en guise de représailles, ont tiré sur sa maison depuis une voiture. David Jeyarajran, le seul journal opposé à l'idéologie des Tigres. Ils n'ont pas réussi à le trouver, mais ils ont trouvé son distributeur, ils lui ont cassé les jambes et ils ont mis le feu à sa camionnette. Un centre culturel tamoul avait fait valoir publiquement que les deux camps aux prises dans cette guerre civile s'étaient peut-être rendus coupables de violations des droits humains. En représailles, un cocktail Molotov a été jeté dans une fenêtre du centre qui a été complètement détruit par les flammes. Les immigrants tamouls qui arrivent au Canada découvrent que les services aux immigrants qu'ils consultent sont en fait des porte-parole des Tigres. Les Tigres contrôlent toute la vie dans la collectivité. Si un immigrant prend un boulot, la garderie où il envoie ses enfants est exploitée par les Tigres. Et cela de façon tout à fait ouverte et les Tigres ne se privent pas de s'en vanter. Il y a des milliers de Tamouls qui en ont marre de se faire demander de l'argent chaque mois. Ils en ont marre de ne pas pouvoir exprimer leurs opinions, ils en ont marre de voir leurs familles en danger même à la maison. Ils seraient ravis que les Tigres finissent par faire leurs valises, ce qui leur permettrait d'être eux-mêmes.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Comment répliquez-vous à l'argument avancé par deux ministres des Affaires étrangères, par le ministre de la Justice et par la vice-première ministre qui tous ont dit qu'en n'inscrivant pas les Tigres tamouls sur la liste des entités terroristes, nous favorisons le processus de paix alors que si nous les inscrivions sur la liste en question, nous ferions obstacle au processus de paix, peu importe de quoi il s'agit.



**Mr. Thompson:** The peace process is about to end soon, and that same strategy has not worked with the IRA peace process. The Tigers adopted the peace process for two reasons. First, militarily things had come to a stalemate. The Sri Lankan army could not beat them and clear them out of their sanctuary in northern Sri Lanka and the Tigers could not beat the Sri Lankan army. Things had come to a bloody stalemate. In the aftermath of 9/11, they thought the discussion, especially by the United States, about a war on terrorism was quite general and that the Tigers might receive some attention. The only attack that the Tigers have ever launched on a Western target was when they placed a bomb at a hotel in Colombo where some American Green Berets were visiting. They thought that these new strictures might apply to them and so they attended ceasefire peace talks. They have never yielded to any substantive issues. It has been an issue just to keep their movement going. They have used the entire three years to date to re-stockpile arms. They have not let go of their war tax collection system, and they are still trying to conscript, even during these last three years of peace. They were not ready to talk peace. They might be ready if they were to lose one of their biggest foreign sanctuaries and one of their biggest sources of legitimate funds.

**Senator Lynch-Staunton:** What is the estimated amount that the community sends to Sri Lanka each year.

**Mr. Thompson:** In 1995, the Metropolitan Toronto Police made a conservative estimate that the war tax system was pulling in about \$1 million per month from the Toronto area, and that is a conservative estimate.

**Senator Lynch-Staunton:** That was nearly 10 years ago.

**Mr. Thompson:** I believe that it is about \$2 million to \$3 million per month now.

**Senator Lynch-Staunton:** That figure is per month.

**Mr. Thompson:** Yes. Recently, I spoke to a Tamil store owner in downtown Toronto who said they were trying to hit him up for \$2,000 per month. He would not pay so his mother in Sri Lanka was placed in some danger. The organization is that tight and structured that his reluctance to pay the war tax here meant that the warden of the Tiger structure in Sri Lanka was informed and he followed up with restrictions against the man's mother and her ability to seek medical treatment.

**Senator Andreychuk:** You have studied the Tamil Tigers and pointed out that the main supporting element of the group in Canada is fear. Is that the case with all groups whose native countries are engaged in war of some kind? Are there other communities in Canada being controlled through fear tactics, or is this unique to the Sri Lankan community?

**M. Thompson :** Le processus de paix va bientôt se terminer, et la même stratégie n'a jamais fonctionné dans le cas du processus de paix avec l'IRA. Les Tigres tamouls ont emboîté le pas au processus de paix pour deux raisons. D'abord, militairement parlant, ils étaient dans une impasse. L'armée sri lankaise ne pouvait pas les battre ni les chasser de leur sanctuaire dans le nord du pays, mais les Tigres ne pouvaient pas non plus battre l'armée sri lankaise. Tout cela était devenu un face à face sanglant. Dans la foulée des attentats du 11 septembre, ils ont pensé que lorsque la communauté mondiale, et en particulier les États-Unis, parlait de faire la guerre au terrorisme, c'était sur un plan très général et donc les Tigres risquaient eux aussi d'être dans le collimateur. Mais la seule attaque jamais menée par les Tigres tamouls contre une cible occidentale fut cette bombe qui a explosé dans un hôtel de Colombo où séjournaient des Bérêts verts américains. Les Tigres ont pensé que ces nouvelles mesures pourraient s'appliquer à eux, de sorte qu'ils ont accepté d'aller aux pourparlers de paix en vue d'un cessez-le-feu. Mais ils n'ont jamais rien cédé sur les questions importantes. Ils l'ont fait juste pour pouvoir garder en vie leur mouvement. Ils ont utilisé ces trois années pour reconstituer leur arsenal. Ils n'ont jamais arrêté de percevoir l'impôt de guerre, ils n'ont jamais arrêté de faire de la conscription, même pendant les trois ans de cessez-le-feu. Ils n'étaient pas prêts à parler de paix. Ils pourraient être prêts à le faire s'ils risquaient de perdre l'un de leurs principaux sanctuaires à l'étranger et l'une de leurs principales sources légitimes d'argent.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** À combien pourrait-t-on chiffrer ce que la communauté sri lankaise envoie chaque année à Sri Lanka?

**M. Thompson :** En 1995, le service de police de Toronto a calculé de façon approximative que la perception de l'impôt de guerre à Toronto s'élevait chaque mois à environ un million de dollars, et c'est là une estimation prudente.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** C'était il y a près de dix ans.

**M. Thompson :** À l'heure actuelle, ce chiffre est de l'ordre de deux à trois millions de dollars par mois je crois.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Par mois, dites-vous?

**M. Thompson :** Oui. J'ai parlé dernièrement au propriétaire tamoul d'un magasin du centre de Toronto qui m'a dit que les Tigres essayaient de lui extorquer 2 000 \$ par mois. Il ne veut pas payer, mais cela met en danger sa mère qui est à Sri Lanka. Cette organisation est tellement étanche et tellement structurée que s'il refuse de payer l'impôt de guerre au Canada, cela signifie que le responsable de la structure des Tigres à Sri Lanka va le savoir et qu'il va s'en prendre à la mère de l'homme en question et l'empêcher de se faire soigner.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous avez étudié les Tigres tamouls et vous nous avez dit que ce qui fait surtout la force de ce groupe au Canada, c'est la peur. En va-t-il de même pour tous les mouvements dont les pays d'origine sont en état de guerre? Y a-t-il au Canada d'autres communautés qui soient contrôlées ainsi par la peur ou s'agit-il de quelque chose qui soit propre à la communauté sri lankaise?

**Mr. Thompson:** I would not say it is unique but I would not say it is universal, either; it falls in between. The Babbar Khalsa militants of the Sikh community used fear tactics from 1979 to 1994 when they were trying to take over control of temple funds. There was a nasty civil conflict inside the Sikh community that few outsiders were aware of, other than the odd fight at a temple or a murder. After the attack on the Golden Temple in Amritsar, almost all Sikhs were temporarily united in their outrage. Mainstream Sikhs filtered off but they refused to be intimidated. In the Islamic community there has not been anything like that. The jihadists are around but I have not heard of any intimidation within the Islamic community in Canada. I am not sure they want to undertake that because the motivation is quite different.

A principle of Islam is such that all Muslims belong to the umah, or community. While everyone is supposed to be, I believe, the slave of God or obedient to God, deciding one's duty is an individual's responsibility. Some people from the Islamic community have taken the mickey out of the jihadists; Irshad Manji in her brilliant and courageous book. I understand she has to live "la vida paranoia" to ensure the jihadists cannot find her.

**Senator Andreychuk:** You are drawing a slight parallel to the Islamic community. Is part of the problem that there are many communities coming from many countries, while the Tamils are isolated and cohesive.

**Mr. Thompson:** Yes, the Sri Lankan Tamils come from one small community. They constitute a minority on one small island nation. I become cynical when someone presents themselves as a community Muslim leader because I have seen this before. Some communities are too diverse to be described as a community. Someone might say he is the leader of the Islamic community and I would wonder what community. Would it be the fourth generation Lebanese whose parents came here in 1900? Would it be the Islamis from Pakistan, or the Shiites from Iran? It is an automatic reaction when anyone else claims to represent an entire community — I am suspicious of them. I cut my teeth on insurgent movements in the Mohawk warrior society 15 years ago. There were masked gunmen claiming to represent the entire Mohawk people when all their traditional and some elected leaders were elsewhere fulminating that these guys were receiving all the press and attention by claiming to represent all Mohawks.

**M. Thompson :** Je ne dirais pas que c'est quelque chose de propre aux Sri Lankais, mais ce n'est pas universel non plus, c'est un peu entre les deux. Les militants du Babbar Khalsa dans la communauté sikh ont également utilisé la peur entre 1979 et 1994, lorsqu'ils essayaient de reprendre le contrôle du trésor du temple. Il y avait dans la communauté sikhe des luttes intestines très dures, chose que peu de gens connaissaient en dehors de la communauté, si ce n'est pour avoir entendu parler à l'occasion d'une bagarre dans un temple ou d'un assassinat. Mais après l'attaque menée contre le Temple d'or à Amritsar, cet outrage a eu pour effet d'unir temporairement quasiment tous les sikhs. La communauté sikhe ordinaire a fini par se calmer, mais sans pour autant refuser de se laisser intimider. Dans la communauté islamique, il n'y a rien de semblable. Les djihadistes ne sont pas loin, mais à ce que je sache il n'y a eu de leur part aucune manœuvre d'intimidation à l'endroit de la communauté islamique au Canada. Je ne suis d'ailleurs pas sûr qu'ils veuillent se livrer à ce genre de manœuvre parce que leurs motivations sont très différentes.

L'Islam veut en effet que tous les musulmans appartiennent à l'umah, la communauté. Même si tout le monde est censé, je pense, être l'esclave de Dieu, obéir à Dieu, c'est à chaque individu qu'il appartient de choisir son obéissance. Il y a dans la communauté islamique des gens qui se paient la tête des djihadistes; Irshad Manji par exemple, dans son livre aussi brillant que courageux. J'ai cru comprendre qu'elle devait maintenant vivre comme une paranoïaque dans la crainte que les djihadistes ne la retrouvent.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous faites un peu un parallèle avec la communauté islamique. Le problème est-il dû en partie au fait qu'il y ait tant de communautés issues d'autant de pays, alors que les Tamouls sont isolés et soudés?

**M. Thompson :** Oui, les Tamouls du Sri Lanka sont issus d'une petite communauté. Ils constituent une minorité dans un petit État insulaire. Je suis toujours sceptique lorsque quelqu'un se fait passer pour dirigeant musulman d'une communauté parce que ce n'est pas la première fois que j'entends cela. Il y a des communautés qui sont trop variées pour qu'on puisse les qualifier de communautés. Si quelqu'un me dit qu'il est un dirigeant d'une communauté islamique, je lui demande de quelle communauté il s'agit. S'agit-il des Libanais de la quatrième génération dont les parents sont arrivés au Canada en 1900? S'agit-il d'Ismaélis pakistanais ou de Shiites iraniens? Quand quelqu'un prétend représenter toute une communauté, automatiquement je deviens soupçonneux, c'est une réaction automatique. Je me suis fait la main sur les mouvements insurgés au sein de la société des guerriers mohawks il y a 15 ans. Il y avait là des hommes masqués et armés qui prétendaient représenter tout le peuple mohawk alors que les dirigeants mohawks traditionnels et certains dirigeants élus fulminaient à l'idée que ces types-là bénéficiaient de toute l'attention de la presse en prétendant représenter tous les Mohawks.

**Senator Andreychuk:** I go back to Bill C-36. One of the committee's concerns is that when one utilizes the Act or other acts, it can be perceived as racial profiling. What is your comment on that?

**Mr. Thompson:** There is a piece of Internet humour that has been ricocheting around since 9/11. It points out that almost all of the actions committed by al Qaeda have been committed by young men from the Middle East. Why should the Americans stop middle-aged, African grandmothers at the airport or young, white, short-haired marine recruits at airports, when they are looking for young men from the Middle East? If I were to track down the Tamil Tigers, I would look for short, dark Dravidian-looking people.

Terrorism and transnational crime is usually out of specific ethnic groups. That is how insurgents and criminals tend to recruit and who they tend to look for — people from a similar background. You cannot actually tackle any major organized crime group or any major insurgent group without going after a fairly narrow band of people.

**Senator Andreychuk:** Are you saying that the police and the security services actually do profile?

**Mr. Thompson:** I have not asked them about this, largely because they would be dancing around on the head of a pin if they tried to answer this. I suspect they have to. That having been said, people from an Islamic background could look like almost anyone. Remember, you add in al Qaeda and you have terrorists from the Philippines and Singapore; you have black Africans who are Muslims. It is hard to pick up on people who look Middle Eastern, because the diversity within the Wahhabi community is really quite remarkable.

The majority of people who would belong to the jihadist movement tend to come from the Arab Middle East — from Egypt, Iraq and Algeria — and those are the people we have looked at in the past. That is going to be the first place where the police will continue to look.

**Senator Andreychuk:** Does it give you any concern that it marks an entire community in Canada?

**Mr. Thompson:** Some; on the other hand, there is no way around it. The other point, as Mr. Rudner was saying, is that the police have to look for people from that community to support them. You cannot really investigate without having your informers. You cannot get early warning without having people who are telling you what will happen.

When the RCMP and the Metropolitan Toronto Police go after crime in the Tamil community, they rely on information from Tamil informants; people who speak the language and people who do not like the Tigers. It is the same thing for any other group.

**Le sénateur Andreychuk :** Je voudrais revenir au projet de loi C-36. Une des choses que nous craignons, c'est qu'en invoquant cette loi, ou d'autres lois encore, on donne l'impression de faire du profilage racial. Que diriez-vous à ce sujet?

**M. Thompson :** Il y a une blague qui circule sur l'Internet depuis les attentats du 11 septembre. Comme presque tous les actes commis par al-Qaïda ont été le fait de jeunes gens originaires du Moyen-Orient, pourquoi les Américains arrêteraient-ils, dans les aéroports, les vieilles grand-mères africaines ou les jeunes recrues aux cheveux en brosse alors que ce qu'ils recherchent, ce sont des jeunes gens originaires du Moyen-Orient? Si je voulais pister un Tigre tamoul, je chercherais quelqu'un de petite taille, au teint foncé et qui a des traits dravidiens.

Le terrorisme et le crime transnational sont habituellement issus de groupes ethniques spécifiques. C'est ainsi que procèdent les groupes insurgés ou criminels lorsqu'ils recrutent des nouveaux membres, et c'est d'ailleurs ce qu'ils recherchent : des gens qui sont de même origine. Il est impossible de traquer les groupes importants des criminels organisés ou les groupes majeurs d'insurgés sans cibler un groupe assez restreint de personnes.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous dites-vous que la police et les services de sécurité établissent des profils?

**M. Thompson :** Je ne leur ai pas posé cette question, surtout parce qu'ils se retrouveraient dans une position très délicate s'ils tentaient d'y répondre. Je soupçonne qu'ils sont obligés de le faire. Cela étant dit, les gens d'origine islamique peuvent ressembler à presque tout le monde. En outre, avec al-Qaïda, il y a des terroristes qui viennent des Philippines et de Singapour. Certains Africains noirs sont musulmans. Il est difficile d'identifier des personnes qui paraissent venir du Moyen-Orient, car la diversité qui existe au sein de la communauté wahhabite est tout à fait extraordinaire.

La plupart des personnes d'idéologie djihadiste semblent être originaires du Moyen-Orient arabe, c'est-à-dire d'Égypte, d'Irak et d'Algérie, et nous nous sommes intéressés à ces personnes dans le passé. Ce sont les mêmes groupes auxquels les services policiers vont continuer de s'intéresser.

**Le sénateur Andreychuk :** Cela ne vous fait-il pas craindre qu'au Canada, une communauté entière soit ciblée?

**M. Thompson :** Dans une certaine mesure. Par contre, il est impossible de l'éviter. L'autre point qu'il faut garder à l'esprit, comme l'a dit M. Rudner, c'est le fait que les policiers doivent se tourner vers des personnes issues de cette communauté pour obtenir de l'aide. Les policiers ne peuvent pas vraiment mener d'enquête sans délateurs. Ils ne peuvent être alertés d'avance si personne ne les informe des incidents qui risquent de se produire.

Quand la GRC et la police de la communauté urbaine de Toronto s'attaquent à la criminalité dans la communauté tamoule, alors ils se fient aux renseignements obtenus des délateurs tamouls. Ces personnes parlent la langue de leur communauté et n'aiment pas les Tigres. C'est la même chose pour tous les autres groupes.



If the police are trying to address jihadists, especially looking at young men from Algeria, Egypt or Iraq, they will also have to rely on other young men from Algeria, Egypt, and Iraq.

**Senator Andreychuk:** What I was really asking about is what if we are targeting the wrong person? We incarcerate this person. We hold them indefinitely. Are we not then adopting the very tactics that the group we claim to be attacking uses? Are we not using their tactics? Is that what you are saying?

**Mr. Thompson:** It is a fundamental problem in counterterrorism, and always has been in any form of counter-insurgency campaign, and in fighting any terrorist group, that you have to take actions against a group of a sort that might be uncomfortable or disliked. You are damned if you do not take these actions and you are in trouble if you do.

You have really no choice but to look for suspects from one particular community if you are to fight against problems that arise out of that community. There is no way around it.

We are not looking for non-Russians when we go after the Russian Mafia. We are not looking at people from South Africa when we are trying to fight the Chinese Triads. You are not looking at Sikhs when you try to address the Tamil Tigers. There is no way around it.

**Senator Andreychuk:** You are saying we are disingenuous as a government or as a people in Canada when we say we do not do it.

**Mr. Thompson:** You have to, unless you want to ignore the problem utterly and take the consequences later.

**Senator Smith:** I honestly do not know the answer to this and it may sound cynical, but it is not. I am curious, because I am sensing it was not William Lyon Mackenzie you were named after or Alexander Mackenzie — maybe Chalmers Jack Mackenzie. Who is the Mackenzie you are named after?

**Mr. Thompson:** Alexander Mackenzie, the voyageur. We picked him as a role model. His reputation as an explorer was that he was always willing to go after a route.

**Senator Smith:** They both came from Dunkeld, Scotland, so maybe they were related.

**Senator Andreychuk:** That is not helpful to your argument.

Quand les services de police traquent les djihadistes, et qu'ils s'intéressent particulièrement aux jeunes hommes originaires d'Algérie, d'Égypte ou d'Irak, alors ils doivent également se tourner vers d'autres jeunes hommes originaires d'Algérie, d'Égypte et d'Irak.

**Le sénateur Andreychuk :** En fait, la question que je voulais vous poser est la suivante : que se passe-t-il si une personne est soupçonnée à tort? Cette personne est incarcérée; elle est détenue pendant une période indéterminée. Cela n'équivaut-il pas à adopter les tactiques des groupes mêmes que nous prétendons combattre? N'utilisons-nous pas leurs tactiques? N'est-ce pas ce que vous me dites?

**M. Thompson :** C'est l'un des problèmes fondamentaux de la lutte contre le terrorisme, et cela a toujours été un problème dans toutes les campagnes anti-insurrectionnelles : c'est-à-dire qu'il faut prendre des mesures contre ces groupes, et ces mesures peuvent créer un malaise ou être impopulaires. Si les autorités ne prennent pas de telles mesures, alors on le leur reproche, mais, si les autorités agissent, alors les responsables se retrouvent en situation difficile.

Il n'existe aucune autre possibilité que celle de rechercher des suspects issus d'une communauté en particulier si l'on veut s'attaquer aux problèmes qui proviennent de cette communauté. Il n'y a pas d'autre solution.

Les autorités ne recherchent des personnes qui ne sont pas russes lorsqu'elles traquent la mafia russe. De même, les services policiers ne s'intéressent pas aux Sud-Africains lorsqu'ils tentent de démanteler les triades chinoises. Et les autorités n'entrent pas sur des sites sikhs lorsqu'elles visent les Tigres tamouls. Il n'existe aucune autre solution.

**Le sénateur Andreychuk :** Laissez-vous entendre que nous ne sommes pas tout à fait honnêtes, comme gouvernement ou comme citoyen du Canada, lorsque nous affirmons que nous ne procédons pas de cette façon?

**M. Thompson :** Il n'a pas d'autre choix, à moins de laisser de côté ce problème et de s'occuper de ses conséquences à un autre moment.

**Le sénateur Smith :** Je ne connais la réponse à la question que je m'apprete à poser, et cela peut paraître cynique mais ce n'est pas mon but. Je suis curieux car j'ai l'impression que votre organisme n'a pas été nommé en l'honneur de William Lyon Mackenzie, ou en l'honneur d'Alexander Mackenzie. Il s'agissait peut-être de Chalmers Jack Mackenzie. Quel Mackenzie a servi d'inspiration au nom de votre organisme?

**M. Thompson :** Alexander Mackenzie, le voyageur. Nous l'avons choisi comme modèle d'identification. C'est un explorateur qui, selon sa réputation, était toujours prêt à emprunter quelque route que ce soit.

**Le sénateur Smith :** Ils étaient tous les deux originaires de Dunkeld, en Écosse, alors peut-être qu'ils ont des rapports de parenté.

**Le sénateur Andreychuk :** Cela ne milite pas en faveur de votre argument.

**Senator Smith:** I do not have an argument; I have an open mind. How would you, in three or four sentences, characterize or describe the political philosophy of the Mackenzie Institute?

**Mr. Thompson:** We exist to provide research and comment on anything to do with organized violence or political instability. We have been going after anyone in that sphere for 20 years. In one week, I remember being called “a Jew-loving race traitor” and “a fascist warmonger” in two separate phone calls. I guess that puts me in the middle.

**Senator Smith:** In regard to the legislation that is before us, would your concerns be more related to civil rights, or to it not being tough enough?

**Mr. Thompson:** If you are talking about the debate between security and liberal rights, there has to be a balance. If you are going to put in the fine gradations on that balance, there are times when we should be leaning on the security side more than we do.

**Senator Smith:** If you were sitting here, would you be inclined to look at some amendments? If so, what would they be, or would you basically adopt it?

**Mr. Thompson:** I would stay where we are right now. We have a good tool kit. We have not even used many of those tools yet. They are there and they might be used if necessary, but many of the tools that came through in Bill C-36 have not been used yet. They might never be.

There are some things about Bill C-36 that do leave me uncomfortable. I would like to see the legislation reviewed every five or 10 years, but right now it would be premature to soften up.

It has been almost four years since the 9/11 attack. However, there is what I call an equation in counterterrorism that success equals complacency equals vulnerability. The jihadist movement is still very much alive and still pushing and probing. You do hear occasionally that there are activities going on, sometimes inside Canada, that suggest that the desire to launch an attack is very real. We are not out of this threat yet at all.

**Senator Smith:** On the situation of the Tamil Tigers, for lack of a better phrase, they seem to be fairly large on your radar screen. Could you tell us how that came about?

**Mr. Thompson:** We first started to research the Tamil Tigers in 1995. Primarily, we had kept clipping files for a long time in the institute and noticed that the file on the Tamils was starting to grow thicker and thicker. We thought we better look into it and realize what was there.

**Le sénateur Smith :** Je n'ai pas d'argument; j'ai un esprit ouvert. Pourriez-vous nous décrire, en trois ou quatre phrases, la philosophie politique du Mackenzie Institute?

**M. Thompson :** Notre mission est de fournir des rapports de recherche et des observations sur tout ce qui touche la violence organisée ou l'instabilité politique. Nous nous intéressons à toutes les personnes qui y sont liées depuis 20 ans. Je me souviens que, lors d'une même semaine, j'ai été traité de « traître à ma race vendu aux Juifs » et de « fauteur de guerre fasciste », par deux personnes qui m'ont chacune téléphoné. J'imagine que je me retrouve donc au centre.

**Le sénateur Smith :** En ce qui concerne le projet de loi dont nous sommes saisis, craignez-vous plutôt qu'il porte atteinte aux droits de la personne ou qu'il ne soit pas assez strict?

**M. Thompson :** Si vous parlez du débat qui oppose la sécurité aux droits de la personne, alors je crois qu'il faut un équilibre. Si vous insistez sur les nuances qu'il faut apporter au sujet de cet équilibre, alors je crois que, dans certaines circonstances, la loi devrait pencher en faveur de la sécurité davantage qu'elle ne le fait actuellement.

**Le sénateur Smith :** Si vous étiez à notre place, auriez-vous tendance à envisager certains amendements? Si c'est le cas, quels seraient ces amendements? Sinon, est-ce que vous adopteriez essentiellement les dispositions dont nous sommes saisis?

**M. Thompson :** Je n'apporterais aucun changement. Nous sommes dotés d'un bon jeu d'outils. Et nous n'avons même pas utilisé une bonne partie de ces outils jusqu'à maintenant. Ils sont à notre disposition, et nous pourrions y avoir recours si c'était nécessaire, mais la plupart des possibilités issues du projet de loi C-36 n'ont pas été utilisées jusqu'à maintenant. Il est possible qu'elles ne le soient jamais.

Certains éléments contenus dans le projet de loi C-36 me préoccupent. J'aimerais que la loi fasse l'objet d'un examen chaque cinq ou dix ans, néanmoins, à l'heure actuelle, j'estime qu'il serait prématuré d'assouplir ces dispositions.

Près de quatre ans se sont écoulées depuis les attaques du 11 septembre. Toutefois, il existe une formule mathématique dans le domaine de la lutte contre le terrorisme selon laquelle succès égal relâchement de la vigilance égal vulnérabilité. Les groupes djihadistes sont toujours en vie et très actifs. On entend parfois parler d'activités menées par ces groupes, parfois même au Canada, qui donnent à penser qu'ils souhaitent toujours lancer une attaque. La menace n'a pas été tout à fait écartée.

**Le sénateur Smith :** Pour ce qui est de la situation des Tigres tamouls, il semble que vous vous y intéressiez beaucoup. Pouvez-vous nous dire ce qui a suscité un tel intérêt?

**M. Thompson :** Nous avons commencé à faire des recherches sur les Tigres tamouls en 1995. Essentiellement, l'Institut compilait depuis longtemps un dossier composé de coupures de presse. Nous avons remarqué que notre dossier sur les Tigres tamouls devenait de plus en plus volumineux. Nous avons jugé bon de l'examiner de façon plus approfondie afin d'en découvrir le contenu.

When we did the initial review, I started to realize that the combination of their front organizations and their international financial activities made them a profound threat. We had someone who had been involved in a few immigration cases, who was hearing from some Tamils that were talking about the extortion they were subjected to, and that they were afraid of the Tigers here. We thought, okay, so we released this paper in December 1995 and it went around the world.

It also got us a significant amount of criticism from the Tigers, and I think that started a love match between the two of us because I have gone after them on three other occasions. They have subjected the institute to some harassment over the years, too.

**Senator Lynch-Staunton:** Along the same lines, of the 35 entities that are listed under the provisions of the act before us, are you aware of how many of them are active in Canada?

**Mr. Thompson:** Some of them I do not know. They are the subsets of al Qaeda.

**Senator Lynch-Staunton:** Or were active.

**Mr. Thompson:** The Babbar Khalsa were active here, very much the case.

**Senator Lynch-Staunton:** Which one was that?

**Mr. Thompson:** They killed more Canadian citizens than all terrorist groups combined.

**Senator Lynch-Staunton:** Which one?

**Mr. Thompson:** Babbar Khalsa: They were only placed on the list in June 2003, the second last addition to the list. They are responsible for not just the 154 Canadians killed in the Air India bombing, but about a dozen other murders mostly in British Columbia.

Some of the al Qaeda subsets are definitely here. As you are well aware, about 25 people have been identified as belonging to al Qaeda. That has included some of the subsets: A couple of Canadians were picked up in Iraq by the Kurds; some of the Salafists out of Algeria, Ahmed Rassam and that particular cell.

The Palestinian Islamic Jihad does have a presence in Canada. We have not been able to lock it down, but we suspect they have some involvement in some of the radical Arab student groups, especially at the University of Toronto and Concordia. That is a suspicion. I cannot prove it, as I do not have the resources, but I think they are there from some of the language and direction that has gone on.

I think we mentioned the Iranian group MEK that has been involved in Iraq, and we did list them. They have been quite visible in Canada at times. Some of the other groups have almost shuffled from the scene, and some of the other al Qaeda subsets,

Lorsque nous avons examiné le dossier la première fois, j'ai commencé à comprendre que les Tigres tamouls constituaient un groupe très dangereux à cause de la combinaison à des organisations qui leur servaient de façade et de leurs activités financières internationales. Nous comptons parmi notre équipe une personne qui avait participé à certains dossiers d'immigration et à laquelle certains Tamouls parlaient de l'extorsion qu'ils subissaient. Ces Tamouls disaient craindre les Tigres qui se trouvent ici. Nous avons réfléchi à la question et nous avons décidé de rendre public un document en décembre 1995, et, par la suite, ce document a fait le tour du monde.

Cela nous a valu de nombreuses critiques de la part des Tigres, et je crois que notre organisme a noué des liens très particuliers avec eux car je m'en suis pris aux Tigres à trois autres reprises. Quant aux Tigres, ils ont harcelé notre institut au fil des ans.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Pour poursuivre dans la même veine, parmi les 35 groupes qui font partie de la liste que contient la loi dont nous sommes saisis, combien, à votre connaissance, sont actifs au Canada?

**M. Thompson :** Il y en a que je ne connais pas. Ce sont des sous-groupes de al-Qaïda.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Ou qui ont été actifs.

**M. Thompson :** Le Babar Khalsa était actif ici, tout à fait.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Lequel?

**M. Thompson :** Ils ont tué plus de citoyens canadiens que tous les autres groupes terroristes réunis.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** De qui s'agit-il?

**M. Thompson :** Babbar Khalsa. Ils ont été inscrits sur la liste seulement en juin 2003; c'est l'avant-dernier ajout à la liste. Ils sont responsables non seulement de la mort des 154 Canadiens tués dans l'attentat à bord de l'avion d'Air India, mais aussi d'une douzaine d'autres meurtres, pour la plupart en Colombie-Britannique.

Certains sous-groupes de al-Qaïda sont certainement présents ici. Comme vous le savez bien, environ 25 personnes ont été identifiées comme faisant partie d'al-Qaïda. Cela comprend certains sous-groupes : deux Canadiens ont été ramassés en Irak par les Kurdes; certains Salafistes venant d'Algérie, Ahmed Rassam et cette cellule particulière.

Le djihad islamique palestinien a une présence au Canada. Nous n'avons pas été en mesure de les repérer, mais nous soupçonnons qu'ils sont présents dans certains groupes d'étudiants arabes radicaux, surtout à l'Université de Toronto et à Concordia. C'est ce que nous soupçonnons. Je ne peux pas le prouver car je n'ai pas les ressources voulues, mais je pense qu'ils y sont, d'après ce qu'on entend et ce qu'on constate.

Je pense que nous avons mentionné le groupe iranien MEK qui a été impliqué en Irak et nous les avons énumérés. Ils ont été très visibles au Canada à l'occasion. D'autres groupes sont presque disparus de la scène et d'autres sous-groupes d'al-Qaïda, surtout



especially out of the Kashmir or Pakistan, have appeared in Canada only once. I was trying to remember the name of the group off the top of my head, but this was the Pakistani-based group that also had a presence on the island of Trinidad. Some members from that group were in Toronto in 1993. They had planned to fire bomb a Hindu movie theatre. They may have been involved in the shooting of a couple of Indian Canadian journalists.

**Senator Lynch-Staunton:** Has being put on the list slowed the entity down, or at least stopped it from raising funds or getting recruits, or have they just gone underground?

**Mr. Thompson:** Most of them had very little visible presence at all, so it is hard to tell if they are around.

I used to see the anti-Iranian group that used to be based in Iraq on the street corners in Toronto and Ottawa, passing the can around. They had a billboard of Iranian government atrocities. They would ask you to give them your spare change. That is not much of a major threat, but I have not seen them collecting money in four years.

**Senator Lynch-Staunton:** The two most visible in Canada, the IRA and the Tamils, are not on the list.

**Mr. Thompson:** The IRA tends to be pretty discreet. One of my tests for looking for the presence of the IRA was to go to Irish-themed bars and start looking for the prisoners' penny box. I have not seen those since 1995. I do hear occasionally in the Irish community that you get somebody coming over from Sinn Féin, and they host a dinner and pass a bucket around at the dinner. The IRA support from Canada has always been like it is from the United States; more symbolic than real. You have to remember that 90 per cent of their funding comes from organized criminal activities. The donations that trickle in from Boston or Montreal allows them to say, "Our funding comes from our supporters overseas and not from the extortion rackets, the smuggling operation, the collection activities or the illegal drinking bins."

**Senator Lynch-Staunton:** Other than those two names, are there other names that should be added to the list?

**Mr. Thompson:** Right now, no. The Tigers are a big, obvious group, and the IRA has been around for a long time. Most of the IRA's funding, as I mentioned, comes from organized crime. Going after the Tigers would be a very clear signal to a number of other countries that we are serious about terrorism. That could provide us also with some examples we could use in the future, and it would go a long way to restoring the real prospect of peace in Sri Lanka.

**Senator Lynch-Staunton:** Otherwise, we would ask the Americans, the British and the French to take them off their list, if that would help the peace process.

**Mr. Thompson:** The British, the Danes and the Americans placed them there for a real reason. We have not, for reasons that I can only guess at.

ceux du Cachemire ou du Pakistan, sont apparus au Canada seulement une fois. J'essayais de me rappeler par cœur le nom du groupe, mais c'était un groupe pakistanais qui avait également une présence dans l'île de Trinidad. Des membres de ce groupe étaient à Toronto en 1993. Ils avaient prévu de placer une bombe incendiaire dans un cinéma hindou. Ils sont peut-être impliqués dans le meurtre de deux journalistes indo-canadiens.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Est-ce que le fait d'être inscrit sur la liste a ralenti cette entité, ou tout au moins l'a empêchée d'amasser des fonds ou de recruter des gens, ou bien sont-ils simplement entrés dans la clandestinité?

**M. Thompson :** La plupart avait très peu de présence visible et il est donc difficile de dire s'ils sont encore dans les parages.

J'avais coutume de voir des membres du groupe anti-iranien basé en Irak sur les coins de rue à Toronto et à Ottawa, en train de passer le chapeau. Ils avaient un panneau dénonçant les atrocités du gouvernement iranien. Ils demandaient de la menue monnaie aux passants. Ce n'est pas une menace terrible, mais je ne les vois plus ramasser de l'argent depuis quatre ans.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Les deux qui sont les plus visibles au Canada, l'IRA et les Tamouls ne sont pas sur la liste.

**M. Thompson :** Les membres de l'IRA ont tendance à se faire assez discrets. L'un de mes tests pour repérer la présence de l'IRA était d'aller dans les bars à thématique irlandaise pour repérer la présence d'une tirelire pour amasser des sous pour les prisonniers. Je n'en ai pas vu depuis 1995. À l'occasion, j'entends dire dans les milieux irlandais que quelqu'un de Sinn Féin s'en vient et ils organisent alors un dîner et font circuler un panier à cette occasion. L'appui du Canada à l'IRA a toujours été un peu comme celui des États-Unis. Plus symbolique que réel. Il faut se rappeler que 90 p. 100 de leur financement vient d'activités criminelles organisées. Les dons venant de Boston ou de Montréal leur permettent de dire : « Notre argent vient de nos partisans à l'étranger et non pas du racket de l'extorsion, de la contrebande, des activités de recouvrement ou encore des débits de boisson illégaux. »

**Le sénateur Lynch-Staunton :** À part ces deux noms-là, y a-t-il d'autres noms qui devaient être ajoutés à la liste?

**M. Thompson :** À l'heure actuelle, non. Les Tigres sont un groupe important et évident, et l'IRA existe depuis longtemps. Comme je l'ai dit, l'argent de l'IRA vient surtout du crime organisé. S'attaquer aux Tigres serait envoyer un signal très clair à bon nombre d'autres pays, manifestant que nous sommes sérieux dans nos efforts contre le terrorisme. Cela pourrait aussi nous donner des exemples que nous pourrions utiliser à l'avenir et cela aiderait grandement à rétablir les perspectives d'une véritable paix au Sri Lanka.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Autrement, nous demanderions aux Américains, aux Britanniques et aux Français de les rayer de leurs listes, si cela pouvait aider le processus de paix.

**M. Thompson :** Les Britanniques, les Danois et les Américains les ont inscrits sur cette liste pour des raisons légitimes. Nous ne l'avons pas fait pour des raisons que je ne peux que deviner.

**Senator Joyal:** Mr. Thompson, I would like to refer to your opening statements. You mentioned propaganda or psychological warfare. I am tempted to quote the famous dictum that the first victim of any war is the truth. I think it applies on both sides. You mentioned that the trinity of belief is first, we are the good guys; second, you are the bad guys; and third, we will win. I think the trinity of belief applies in the two sides in any warfare because the number of lies that we have heard on the other side that have been verified are as damaging to the positioning of those who fight terrorism as for those who try to commit it.

**Mr. Thompson:** I guess the classic book on propaganda was Jacques Ellul's book *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*. It goes back to 1960, and I still reread it from time to time. I also remember in the notes some members of the Communist Party of Canada were in the Soviet Union taking training in various things, and their Soviet adviser said, "You should read this guy. He is dialectically not very correct, but he is very good." They thought Mr. Ellul said everything that had to be said about propaganda. Mr. Ellul basically pointed out that if you are going to have a fabric of lies, you still need to put it on a coat hook of truth. He also pointed out there were three general systems of propaganda: the Pavlovian, the Freudian, and the American system, which is based on educational theories.

The long and the short of it is that you cannot really lie for a long time if you are propagandizing, especially if are you a democratic society. In a free society with a free press, it is almost impossible for a government to be involved in real propaganda because you will always be called on it. In a democratic society, if you are involved in propaganda, the press has to consent to become part of that instrument of propaganda. The only reason Britain and the United States were really able to launch major propagandas in the Second World War is that the press saw themselves as part of the war effort. In every activity since — Korea, Vietnam and the current war in Iraq — no Western government has ever been able to claim the full, enthusiastic cooperation of the press. It just does not happen.

In a terrorist group, a great deal of effort is often expended ensuring that the leader of the terrorist group and the message of the terrorist group is the exclusive message from the people they claim to represent. One of the first things every terrorist group does is actually not go after the government or the authority they want to challenge; they go after the people in the middle ground who might offer a different message. Prabhakaran's first action at the beginning of the Tamil Tigers was to shoot a Tamil politician. Their only violent actions inside Canada have been to ensure that they are the only voice that speaks out in public for the Tamil community. That is the same thing for just about every other

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Thompson, je voudrais revenir à votre déclaration d'ouverture. Vous avez mentionné la propagande ou la guerre psychologique. Je suis tenté de citer le fameux diction selon lequel la première victime de toute guerre, c'est la vérité. Je pense que cela s'applique de part et d'autre de l'équation. Vous avez évoqué la trinité des convictions : premièrement, c'est nous qui sommes les bons gars; deuxièmement, c'est vous qui êtes les méchants; et troisièmement, nous allons gagner. Je pense que la trinité des croyances s'applique aux deux côtés dans toute guerre, parce que les nombreux mensonges que nous avons entendus de la part de l'autre partie et qui se sont avérés sont aussi dommageables à la position de ceux qui luttent contre le terrorisme qu'ils sont nuisibles pour ceux qui essaient de commettre des actes de terrorisme.

**M. Thompson :** Je suppose que l'ouvrage classique sur la propagande, c'est le livre de Jacques Ellul intitulé *Propagandes*. Il date de 1960 et je le relis encore de temps en temps. Je me rappelle aussi que des membres du Parti communiste du Canada qui suivaient une formation en Union soviétique se faisaient dire par leur conseiller soviétique : « Vous devriez lire ce type. Sur le plan dialectique, il est un peu dans l'erreur, mais il est très bon. » Ils trouvaient que M. Ellul avait dit tout ce qu'il y a à dire sur la propagande. M. Ellul essentiellement fait observer que si l'on a un tissu de mensonges, il faut quand même que ce tissu s'appuie sur un centre de vérité. Il a aussi fait remarquer qu'il y a trois grands systèmes de propagande. Le système de Pavlov, le système freudien et le système américain, lequel est fondé sur la théorie de l'éducation.

En bref, on ne peut pas vraiment mentir pendant longtemps quand on fait de la propagande, surtout dans une société démocratique. Dans une société libre dotée d'une presse libre, il est quasi impossible pour un gouvernement de faire de la véritable propagande, parce qu'il se fait toujours dénoncer. Dans une société démocratique, dès qu'on fait de la propagande, la presse doit être consentante pour devenir partie intégrante de cet instrument de propagande. La seule raison pour laquelle la Grande-Bretagne et les États-Unis ont réussi à lancer de vastes campagnes de propagande au cours de la Seconde Guerre mondiale, c'est que la presse se voyait elle-même comme partie de l'effort de guerre. Dans toutes les activités depuis — Corée, Vietnam, guerre actuelle en Irak — aucun gouvernement occidental n'a jamais réussi à obtenir la coopération pleine et entière et enthousiaste de la presse. Cela n'arrive tout simplement pas.

Dans un groupe terroriste, on déploie souvent beaucoup d'efforts pour s'assurer que ce que dit le chef du groupe terroriste et le message du groupe terroriste sont le message exclusif des gens que ce groupe prétend représenter. L'un des premiers gestes posés par chaque groupe terroriste, ce n'est pas de s'en prendre au gouvernement ou à l'autorité en place que le groupe veut abattre; c'est plutôt de s'en prendre aux gens qui occupent la strate intermédiaire et qui pourraient offrir un message différent. Le premier geste que Prabhakaran a posé aux débuts des Tigres tamouls a été d'abattre un politicien tamoul. Leurs seules actions violentes au Canada même ont visé à



terrorist group. The IRA spent a great deal of time and effort quashing its rivals over the last 35 years to ensure their message was exclusive.

In the long run, you could accuse the American government of trying to lie from time to time, but they get called on it, the press rakes them over on it, and there is no consensus. In the long run, telling a fabrication harms our own efforts to protect ourselves.

The terrorists ensure they are in a position to lie as completely and successfully as they can. They spend a great deal of time and effort ensuring they are in that position.

**Senator Joyal:** We claim we want to maintain a level of democracy as a free and open society. The fact is that it has recently happened that the press in the United States has apologized. As you will remember, *The New York Times* especially and some television stations went overboard with regard to the war in Iraq and failed to exercise the objectivity that the American public and the international community had the right to expect from those media with a world-wide reach. One of the best avenues to ensure that as a society we do not go overboard with the extraordinary powers that the executive government wants to claim in order to fight terrorism is through a permanent review mechanism in the legislation. This mechanism would recall to government that they have to answer at a regular point in time on the decisions and initiatives they take. They must send a message to citizens that the democratic principle is permanently entrenched in the monitoring of government initiatives, to avoid falling into the kind of excesses that we have seen in recent years.

**Mr. Thompson:** I quite agree with you. Nietzsche once observed that if you are going to fight against a monster, you have to take care that you do not become a monster yourself. The longer you stare into the abyss, the sooner you find the abyss staring back at you.

Part of the threat that terrorism provides against a democratic society is the risk that our democratic values can be eroded. That is why we find it extremely difficult to fight against terrorism.

These powerful new laws, even though we have not used them all yet, are dangerous. They need to be re-examined every five years or so, to see if we want to keep them. Right now, for the time being, we do need to keep them.

I suppose the other point though, and this goes to some of the things that were said earlier, is that we have managed to set up in Canada a brilliant cosmopolitan society. I live in Toronto. I see the effects of what we have done over the last 20 years and I love it. However, along with all the new arrivals we have had some people with a different agenda who have actually limited the ability of some communities to fully participate in Canadian life. Again, to actually fight against the insurgents, to actually weaken the ability of terrorist groups to operate here would free people in these communities to participate more fully than they have been

s'assurer qu'ils étaient la seule voix s'exprimant publiquement au nom de la communauté tamoule. On peut en dire autant de presque n'importe quel autre groupe terroriste. L'IRA a consacré beaucoup de temps et d'efforts à écraser ses rivaux au cours des 35 dernières années pour s'assurer que son message était exclusif.

En fin de compte, on pourrait accuser le gouvernement américain d'essayer de mentir de temps en temps, mais ses mensonges sont dénoncés, les médias sont très critiques à cet égard, et il n'y a pas de consensus. En bout de ligne, mentir mine nos propres efforts de nous protéger.

Les terroristes veulent être en mesure de mentir le plus impunément et le plus efficacement possible. Ils investissent beaucoup de temps et d'effort pour y parvenir.

**Le sénateur Joyal :** Nous affirmons vouloir préserver un certain degré de démocratie en tant que société libre et ouverte. Il s'avère que les médias aux États-Unis se sont excusés récemment. Comme vous le savez, le *New York Times* surtout, ainsi que certaines stations de télévision, ont exagéré concernant la guerre en Irak, en manquant de faire preuve de l'objectivité dont la population américaine et la communauté internationale étaient en droit de s'attendre de ces médias qui sont lus et écoutés à travers le monde. Un des meilleurs moyens de s'assurer, en tant que société, qu'on n'exagère pas dans l'utilisation des pouvoirs extraordinaires que le gouvernement exécutif réclame afin de combattre le terrorisme est de prévoir un mécanisme permanent de révision dans la loi. Ce mécanisme rappellerait au gouvernement qu'il faut rendre compte sur une base régulière des décisions et des initiatives prises. Il faut montrer à la population que le principe démocratique constitue un facteur permanent dans le suivi des initiatives entreprises par le gouvernement, afin d'éviter le genre d'excès que nous avons vu au cours des dernières années.

**M. Thompson :** Je suis tout à fait d'accord avec vous. Comme le dit Nietzsche, qui combat un monstre doit veiller à ne pas devenir un monstre. Si vous regardez au fond de l'abysse, l'abysse va finir par regarder au fond de vous.

La menace que pose le terrorisme contre une société démocratique consiste en partie dans l'érosion de nos valeurs démocratiques. C'est pourquoi il est extrêmement difficile pour nous de lutter contre le terrorisme.

Ces nouvelles lois puissantes, même si nous ne les avons pas encore toutes utilisées, sont dangereuses. Il faut les revoir à tous les cinq ans environ, pour voir si nous voulons les maintenir; pour le moment, nous en avons toujours besoin.

Il faut dire aussi, et je pense ici à certains des points déjà soulevés, que nous avons créé au Canada une société cosmopolite brillante. J'habite Toronto. J'observe les résultats des initiatives des 20 dernières années et j'en suis ravi. Toutefois, ces nombreux arrivants récents incluent un certain nombre de personnes qui ont d'autres intentions et qui ont limité la capacité de certaines communautés de participer pleinement à la vie canadienne. Là encore, si on pouvait vraiment combattre les insurgés et affaiblir la capacité des groupes terroristes de mener leurs activités ici, les membres de ces communautés pourraient participer davantage



able to. The Canadian Sikhs had to wage a quiet civil conflict for about 20 years against militants. Many of them were murdered and almost no one was paying attention. Many Tamils still find themselves quite suppressed by the Tamil Tigers. They are not free yet to fully participate in the country. That is the other side of these laws. These laws can actually enhance our freedom, particularly in communities that are more vulnerable to terrorism than the rest of us are.

**Senator Joyal:** Personally, I share your views that there should be a built-in mechanism in those laws of exception, as a legal expert would call them. I would like to draw your attention to the fact that section 145 of the anti-terrorist legislation that we are reviewing does not establish a permanent mechanism of review. It establishes in section 145(1):

Within three years after this Act receives royal assent, a comprehensive review of the provisions and operation of this Act shall be undertaken...

That is what we are doing now; it happens once. Once we have done this review, it will be over. There is no wording in that section that reads that in another three or five years we will review the implementation of the legislation.

Paragraph (2) of the same section reads:

The committee referred to in subsection (1) shall, within a year after a review is undertaken pursuant to that subsection...submit a report on the review to Parliament...

In other words, it is not the mechanism that you are talking about and that I am thinking of as well. I do not believe in the use of, or the concept of, the word "war" because I think it is part of the propaganda initiative. I think that a democratic society should have that kind of capacity through its Parliament to permanently review the use of extraordinary powers that are granted to the executive. In other words, we should consider recommending to the government to amend that section of the Act so that there is a permanent mechanism entrenched in the legislation.

**Mr. Thompson:** I suspect we are in perfect agreement here.

**The Chairman:** It has been very useful to have you here today, Mr. Thompson. You go back a long way in giving your views and your experience to Senate committees. We are glad to have you here at this one and may well call on you again. I do wish to thank you and thank all senators for staying with it today.

The committee adjourned.

que ce n'a été le cas jusqu'ici. Les sikhs canadiens ont dû mener un conflit civil invisible pendant une vingtaine d'années contre des militants. Plusieurs d'entre eux ont été assassinés, et presque personne ne l'a remarqué. Beaucoup de Tamouls se trouvent encore très réprimés par les Tigres tamoules. Ils ne sont pas encore en mesure de participer pleinement à la société de leur nouveau pays. C'est l'autre aspect de ces lois, qui en fait favorise une plus grande liberté, surtout dans les communautés qui sont plus vulnérables au terrorisme que les Canadiens ordinaires.

**Le sénateur Joyal :** Je crois personnellement aussi qu'il devrait y avoir un mécanisme dans ces lois d'exception, comme un juriste les appellerait. Je vous signalerais que l'article 145 de la Loi antiterrorisme que nous examinons ne prévoit pas de mécanisme permanent de révision. Le paragraphe 145(1) dit ceci :

Dans les trois ans qui suivent la sanction de la présente loi, un examen approfondi des dispositions et de l'application de la présente loi doit être fait [...]

C'est ce que nous faisons actuellement; cela se fait une seule fois. Une fois l'examen terminé, on n'y revient pas. Le paragraphe n'indique pas qu'il faut revoir la loi encore après trois ans ou cinq ans.

Le paragraphe (2) du même article se lit ainsi :

Dans l'année qui suit le début de son examen... le comité visé au paragraphe (1) remet son rapport au Parlement [...]

En d'autres termes, ce n'est pas le mécanisme dont vous parlez et que je préconise moi-même. Je crois qu'il faut éviter d'employer le mot « guerre » parce qu'il fait partie, à mon avis, de l'initiative de propagande. Je pense qu'une société démocratique devrait avoir la capacité, par la voie de son Parlement, d'examiner régulièrement l'utilisation des pouvoirs extraordinaires attribués à l'exécutif. Nous devrions donc envisager de recommander au gouvernement de modifier cet article de la loi, pour prévoir un mécanisme permanent dans la loi même.

**M. Thompson :** Je crois que nous sommes tout à fait d'accord sur ce point.

**La présidente :** Votre témoignage a été très utile ici aujourd'hui, monsieur Thompson. Cela fait longtemps que vous communiquez vos opinions et votre expérience aux comités du Sénat. Nous sommes heureux de vous avoir accueilli ici aujourd'hui, et il se peut bien que nous fassions appel à vous encore à l'avenir. Je tiens à vous remercier et aussi à remercier tous les sénateurs de leur persévérance aujourd'hui.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, March 14, 2005

The Special Senate Committee on Anti-terrorism Act met this day at 7:25 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

[English]

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the chair.

**The Chairman:** Before I begin, Mr. Gunaratna, I just want to say thank you for making the effort to join us this morning from Singapore. We understand it has been a bit of an ordeal, but we are glad to see you. I will call this meeting to order, honourable senators. This is the ninth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

For all of our viewers I will explain the purpose of the committee. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation, and we agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December of 2001. However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short period of time, and for that reason, it was agreed that three years later, Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and in a less emotionally charged situation for the Canadian public. The work of this special committee represents the Senate's effort to fulfil that obligation.

When we have completed this study we will make a report to the Senate that will outline any issue we believe should be addressed and allow the results of our work to be available to the government and to the people of Canada. The House of Commons is also undertaking a similar process.

Thus far, the committee has met with the Honourable Anne McLellan, Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness; the Honourable Irwin Cotler, the Minister of Justice and the Attorney General for Canada; and Jim Judd, the Director of the Canadian Security Intelligence Service. We now continue our discussions of the threat environment within which the Anti-terrorism Act is expected to operate.

This evening we are honoured to be hearing from Prof. Rohan Gunaratna, who is joining us by videoconference from Singapore. Prof. Gunaratna is Head of the International Centre for Political Violence and Terrorism Research at the Institute of Defence and Strategic Studies of Nanyang Technological University.

OTTAWA, le lundi 14 mars 2005

Le Comité sénatorial spécial chargé de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste, (L.C. 2001, ch.41), se réunit à 19 h 25.

[Traduction]

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente :** Avant de commencer, monsieur Gunaratna, je tiens à vous remercier d'avoir fait l'effort de vous joindre à nous ce matin depuis Singapour. Cela a été plutôt difficile, d'après ce qu'on nous a dit, mais nous nous réjouissons que vous soyez là. La séance est donc ouverte, honorables sénateurs. Il s'agit de la neuvième réunion, avec audition de témoins, de ce comité spécial chargé d'étudier la Loi antiterroriste.

Je vais expliquer l'objet du comité à l'intention des téléspectateurs. En octobre 2001, en réponse aux attentats terroristes perpétrés à New York, à Washington et en Pennsylvanie, et à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a présenté le projet de loi C-36, Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été prié d'accélérer l'étude de la mesure législative, et nous avons acquiescé. La date butoir d'adoption de ce projet de loi était la mi-décembre 2001. Toutefois, on a alors estimé qu'il était difficile d'évaluer pleinement les incidences de ce projet de loi en si peu de temps, et pour cette raison, il a été convenu que trois ans plus tard on demanderait au Parlement de réviser les dispositions de la loi et ses effets sur les Canadiens, avec l'avantage du recul, et dans un climat moins tendu pour la population canadienne. Le travail de ce comité spécial correspond à la part du Sénat prend pour s'acquitter de cette obligation.

Lorsque nous aurons terminé notre étude, nous présenterons un rapport sur le sujet au Sénat, et il comprendra toute question qui, à nos yeux, doit être traitée. Nous permettrons aussi que notre travail soit communiqué au gouvernement et à la population du Canada. La Chambre des communes a pris le même genre d'initiative.

Jusqu'à ce jour, le comité a entendu les témoignages de l'honorable Anne McLellan, vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, l'honorable Irwin Cotler, ministre de la Justice et Procureur général du Canada, et M. Jim Judd, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité. Nous poursuivons nos délibérations sur le contexte actuel de la menace dans lequel la Loi antiterroriste est censée évoluer.

Ce soir, nous avons l'honneur d'accueillir le professeur Rohan Gunaratna, qui se joint à nous depuis Singapour par vidéoconférence. M. Gunaratna est directeur du Centre international de recherche sur le terrorisme et la violence politique, à l'Institut des études de défense et de stratégie, de l'Université technologique de Nanyang.

We are delighted to have you with us, sir. This meeting is, as you know, limited to only one hour. I will insist, honourable senators, that questions and answers be as concise as possible. I will remind you of that as we go along.

Prof. Gunaratna, the floor is yours.

**Mr. Rohan Gunaratna, Head, International Centre for Political Violence and Terrorism Research, Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University (Singapore):** Honourable senators, I would like to make a presentation for about 10 minutes on the current threat environment, especially the threat facing Canada today. By way of background, I have been working in the counterterrorism research area for about 20 years. In addition to heading the specialty centre for counterterrorism research in Singapore, I also work as a senior fellow at the Combating Terrorism Center at the U.S. Military Academy at West Point.

I have been examining the terrorist support and operational networks of Western Europe and North America, specifically Canada, for at least the past 10 years. I have made a number of visits to Canada and conducted field research in Vancouver, Toronto and Montreal looking at terrorist recruitment, propaganda, fundraising and procurement in Canada. I will be very happy to answer any specific questions you may have on the terrorist support and operational networks on Canadian soil.

Let me begin my presentation by referring to the 9/11 attack. What we have seen is that after al Qaeda attacked America's most iconic landmarks on 9/11, the threat of terrorism has increased significantly.

Prior to 9/11, we saw an average of one big terrorist attack by al Qaeda. After 9/11 we are seeing an attack by al Qaeda or by an associate group, some of those groups operating on Canadian soil, on average, every three months.

Most of the attacks take place in the global south, of Asia, Africa and the Middle East, but most of the funds for these attacks are generated in the global north, primarily in Europe and North America. The legal structures in Canada, the United States and Western Europe in many ways helped these terrorist organizations to set up front-cover and sympathetic organizations in the West, including in Canada. Many of these organizations operate in Canada through human rights, humanitarian, social, cultural, commercial, community and charity organizations. According to my research and the research of my colleagues, millions of dollars have been raised on Canadian soil by terrorist groups operating through front-cover and sympathetic organizations.

Monsieur Gunaratna, nous sommes ravis de vous accueillir parmi nous. Vous n'ignorez sans doute pas que notre réunion ne peut durer plus d'une heure. Par conséquent, honorables sénateurs, je vous prie instamment de formuler vos questions et vos réponses de la manière la plus concise possible. Je vous le rappellerai d'ailleurs au fur et à mesure de la séance.

Monsieur Gunaratna, la parole est à vous.

**M. Rohan Gunaratna, directeur, Centre international de recherche sur le terrorisme et la violence politique, Institut des études de défense et de stratégie, Université technologique de Nanyang, (Singapour) :** Honorables sénateurs, j'aimerais vous faire un bref exposé de 10 minutes au sujet des menaces actuelles, surtout des menaces auxquelles le Canada doit faire face aujourd'hui. À titre de renseignement, cela fait quelque 20 ans que je travaille dans le domaine de la recherche sur le contre-terrorisme. En plus de mes fonctions en tant que directeur du Centre d'études sur le contre-terrorisme à Singapour, je suis aussi agrégé supérieur de recherche au Combating Terrorism Center à l'Académie militaire américaine de West Point.

Cela fait au moins dix ans que j'étudie les réseaux opérationnels et de soutien des terroristes en Europe occidentale, en Amérique du Nord, et de façon plus précise, au Canada. Je me suis d'ailleurs rendu au Canada à quelques reprises pour effectuer des recherches sur le terrain, au sujet du recrutement, de la propagande, de la collecte de fonds et de l'approvisionnement, à Vancouver, Toronto et Montréal. Je me ferai un plaisir de répondre à toute question que vous voudrez me poser sur les réseaux opérationnels et de soutien des terroristes en sol canadien.

J'aimerais d'abord parler des attentats du 11 septembre. Depuis qu'al-Qaïda a attaqué l'un des lieux d'intérêt les plus célèbres des États-Unis le 11 septembre 2001, la menace terroriste s'est sensiblement accrue.

Avant cette date, al-Qaïda commettait, en moyenne, un attentat grave. Depuis, on observe un attentat à tous les trois mois, en moyenne, commis soit par al-Qaïda, soit par un groupe affilié. Certains de ces groupes sont actifs au Canada.

La plupart des attentats ont lieu dans l'hémisphère sud, en Asie, en Afrique et au Moyen-Orient, mais la plupart des fonds qui les rendent possibles proviennent de l'hémisphère nord, surtout d'Europe et d'Amérique du Nord. À bien des égards, les systèmes juridiques du Canada, des États-Unis et de l'Europe occidentale sont venus en aide à ces organismes terroristes, leur permettant de mettre sur pied des organisations paravents sympathiques à leur cause, y compris au Canada. Bon nombre de ces dernières sont actives au Canada par l'entremise d'organismes de défense des droits de la personne, humanitaires, sociaux, culturels, commerciaux, communautaires et caritatifs. Selon mes recherches et celles de mes collègues, les groupes terroristes ont réussi à collecter des millions de dollars en sol canadien, grâce aux sociétés paravents et aux organismes sympathiques à leur cause.



In my opinion, Canada has been a fortunate country in not having suffered a terrorist attack, but of course, Canada has been used by these groups and by their representatives as an important place to raise substantial funds to procure supplies and also to recruit members.

The immediate threat that we are seeing is that al Qaeda as a group has evolved or changed in many ways. Perhaps the most profound change is that for the groups that were trained, financed and idealized by al Qaeda during that critical 10-year period after the Soviets left Afghanistan in February 1989 until the time the U.S.-led coalition troops intervened in Afghanistan, Afghanistan was a terrorist Disneyland, where about 30 to 40 different groups received training. This included a few Canadians — for instance, Mohommad Mansour Jabara, the Canadian citizen of Iraqi-Kuwaiti origin who subsequently worked with Khaled Sheikh Mohammed, the 9/11 mastermind, to plan and prepare the terrorist operations in Southeast Asia. His brother, Abdul Rahman Jabara, who was killed in Saudi Arabia in 2003, was also a Canadian citizen of Kuwaiti-Iraqi origin. He was also trained in Afghanistan. Similarly, we have a number of other cases of Canadian nationals going to Afghanistan, receiving this training and participating in terrorist support or operational activity.

We also have instances where a small number of Canadians have gone to Iraq, in the same way Afghanistan was the epicentre for planning and preparing terrorist attacks, to receive terrorist training. In the past, today and in the future, Iraq will be the main centre for the global jihad training. We have seen a number of Europeans, about 200 according to the European security and intelligence services, and a smaller number of North Americans, including Canadians, go to Iraq to participate in jihad.

On average, we are seeing 75 car bombings in Iraq, and we believe that when these radicalized and politicized Muslim youth from the West that go to Iraq return to Canada, to the United States and Europe, they will conduct terrorist attacks in much the same way that Muslim youth who went to fight in Afghanistan, when they returned to their countries, wanted to topple those regimes and create Islamic states. We believe that the jihad in Iraq will produce a terrorist who will return to your country and conduct acts of terrorism, will raise funds and will recruit personnel.

In conclusion, I will refer to some of the terrorist networks that have been operating on Canadian soil over a long period, and the inability, and in some ways the unwillingness, of the Canadian political leaders to develop legislation and other measures to control the activities of these organizations.

We have seen that Canada, like many European countries, has received significant migrant communities from Asia and the Middle East. Asia and the Middle East are two areas where 90 per cent of the terrorist organizations originate. When these migrants leave Asia and the Middle East and go to the West, including to Canada, at least some segments of these migrant communities become vulnerable or susceptible to terrorist indoctrination, recruitment and provision of funds.

À mon avis, le Canada a eu la chance d'échapper aux attentats terroristes, mais bien entendu, il a été un soutien précieux de ces groupes, du fait qu'ils ont pu y obtenir des fonds considérables, qui ont ensuite servi à des fins d'approvisionnement et de recrutement.

À l'heure actuelle, la menace se ressent du fait qu'al-Qaïda a évolué ou changé de bien des manières. Le changement le plus profond, pour les groupes qui ont été entraînés, financés et endoctrinés par al-Qaïda, s'est produit pendant l'intervalle très important de 10 ans entre le retrait des Soviétiques d'Afghanistan et l'intervention des troupes de la coalition américaine. L'Afghanistan était alors une espèce de lieu de prédilection du terrorisme, où on entraînait de 30 à 40 groupes. Parmi les recrues, il y avait quelques Canadiens — par exemple, Mohommad Mansour Jabara, citoyen canadien d'origine irako-koweïtienne, qui a ensuite collaboré avec Khaled Sheikh Mohammed, le cerveau des attentats du 11 septembre, l'aidant à planifier et à préparer des attentats en Asie du Sud-Est. Son frère, Abdul Rahman Jabara, qui a été tué en Arabie saoudite en 2003, était aussi citoyen canadien d'origine irako-koweïtienne, et il s'était entraîné en Afghanistan. D'autres Canadiens se sont aussi rendus en Afghanistan pour s'y entraîner et participer à des activités terroristes ou de soutien au terrorisme.

Il y a aussi eu des cas où quelques Canadiens se sont rendus en Irak, pour les mêmes raisons qu'on allait auparavant en Afghanistan qui était l'épicentre de la planification et de la préparation des attentats terroristes. En effet, dans le passé, aujourd'hui et à l'avenir, l'Irak sera le principal lieu d'entraînement des combattants du djihad dans le monde. Selon les services européens du renseignement de sécurité, quelque 200 Européens et un nombre moindre de Nord-Américains, dont des Canadiens, se rendent en Irak pour participer au djihad.

En moyenne, on assiste à 75 attentats à la voiture piégée en Irak, et nous croyons qu'à leur retour au Canada, aux États-Unis et en Europe, les jeunes musulmans radicalisés et politisés en Irak vont lancer des attentats, de la même façon que leurs prédécesseurs, à leur retour d'Afghanistan, voulaient renverser les régimes de leur pays d'origine et créer des États islamistes. Nous pensons que le djihad en cours en Irak façonnera un terroriste qui, de retour dans son pays, participera à des actes de terrorisme, recueillera des fonds et recrutera du personnel.

En conclusion, je parlerai des réseaux terroristes actifs depuis assez longtemps en sol canadien et de l'incapacité, et à certains égards du refus de la part des dirigeants politiques canadiens, d'adopter des lois et de prendre d'autres mesures nécessaires pour contrôler les activités de ces organismes.

À l'instar de bon nombre de pays européens, le Canada a accueilli un nombre élevé de migrants d'Asie et du Moyen-Orient. Or, l'Asie et le Moyen-Orient sont à l'origine de 90 p. 100 des organisations terroristes. Lorsque ces migrants quittent l'Asie et le Moyen-Orient pour l'Occident, y compris le Canada, certains d'entre eux sont vulnérables à l'endoctrinement, au recrutement et à la sollicitation d'aide financière.

Some of these migrants provide funds voluntarily because they have been indoctrinated. There are other, smaller segments of migrant communities that have been forced to provide funds for terrorist groups, and there are representatives operating in Canada. We have seen about 20 foreign terrorist organizations operating in Canada, mostly through the front-cover and the sympathetic organizations that take the face of human rights, humanitarian, social, cultural, community, educational and charity organizations. We have seen that some of these organizations that terrorists have infiltrated have even been able to get Canadian government funding because they operate through charity status. We have seen that some of these organizations have met with important Canadian political leaders, including ministers, lobbied them, canvassed them and told them, "Look, we will get you so many votes for your election campaign." Some of these Canadian leaders have not been very active in the proscription of these organizations or voicing their opinion about what is really happening in Canada.

The Canadian security and intelligence community and the Canadian law enforcement community have in many ways improved their understanding of the terrorist networks operating in Canada to a great degree. However, in the end their ability to work against the terrorist networks in Canada is very much dependent on the legislation, the legal muscle, that you would provide them.

In many ways, Canada's response to terrorism was belated. If you look at the American legislation in 1996-97, it designated about 29 groups as terrorists. Canada did not so designate these groups until 9/11. There was no real support within the Canadian political establishment for doing so. I can tell you that in 1996-97, when the Americans targeted the terrorist-supporting infrastructures on American soil, many of these terrorist groups moved their supporting infrastructures to Canada and started to operate in the United States using Canada as a launching pad.

I am delighted that Canadians passed this long-overdue legislation after 9/11. I am pleased that the Senate and your political leaders have finally realized their responsibility, in that it is important for Canada not to lag behind the United Kingdom, the United States and other Western nations in having legislation that is up to speed.

Many countries in Asia and the Middle East look to Britain, Canada and the United States in developing their own counterterrorism legislation. Having worked in Southeast Asia for a number of years, I know there are very few countries in this region that have counterterrorism legislation. This has created several problems. Known terrorists have been released and known terrorists cannot be arrested. In some cases, police authorities in these regions have introduced false evidence to arrest known terrorists because there is no real legislation.

Certains de ces immigrants donnent volontairement de l'argent parce qu'ils ont été endoctrinés. D'autres ont été forcés de soutenir financièrement des groupes terroristes, et il y a des représentants à l'oeuvre au Canada. Une vingtaine d'organismes terroristes d'origine étrangère sont actifs dans votre pays, la plupart, grâce à la complicité de sociétés paravents et d'organisations sympathiques à leur cause qui s'occupent de droits de la personne, de questions humanitaires, sociales, culturelles, communautaires, éducatives et caritatives. Certaines d'entre elles, qui ont été infiltrées par des terroristes, ont même réussi à obtenir des subventions du gouvernement canadien parce qu'elles ont statut d'organismes caritatifs. Certains de leurs membres ont aussi rencontré d'importants dirigeants politiques canadiens, dont des ministres, ont exercé des pressions auprès d'eux, leur ont demandé de l'argent et leur ont dit qu'ils étaient en mesure de leur obtenir de nombreuses voix lors des scrutins. Ces dirigeants canadiens n'ont pas montré d'empressement à interdire ces organismes ou à dire ce qui se passe vraiment au Canada.

Le milieu du renseignement de sécurité et les services policiers canadiens connaissent beaucoup mieux maintenant le fonctionnement des réseaux terroristes au Canada. Toutefois, leur capacité d'agir contre eux est dans une grande mesure tributaire des lois, des moyens juridiques d'intervention que vous leur donnez.

À bien des égards, la réponse du Canada au terrorisme est venue tardivement. Si vous vous reportez à ce qui s'est passé aux États-Unis, en 1996-1997, grâce aux lois en vigueur, on a désigné quelque 29 groupes terroristes. Le Canada ne l'a pas fait avant les attentats du 11 septembre. Avant cette date, personne dans l'appareil politique canadien n'était vraiment en faveur de cela. Je peux vous dire qu'en 1996-1997, lorsque les Américains ont ciblé les infrastructures qui appuyaient les terroristes en sol américain, bon nombre de ces organismes ont démenagé au Canada et ont ensuite lancé leurs activités aux États-Unis en servant du Canada comme base.

Je suis ravi que les Canadiens aient adopté cette loi, qui leur faisait défaut depuis les attentats du 11 septembre 2001. Je me réjouis aussi de voir le Sénat et vos dirigeants politiques enfin reconnaître leurs responsabilités, car il importe que le Canada ne tire pas de l'arrière par rapport au Royaume-Uni, aux États-Unis et aux autres pays occidentaux qui ont déjà adopté des lois pertinentes.

De nombreux pays d'Asie et du Moyen-Orient s'inspirent de la Grande-Bretagne, du Canada et des États-Unis pour élaborer leur propre législation antiterroriste. Pour avoir longtemps travaillé en Asie du Sud-Est, je sais que peu de pays de cette région se sont dotés de ce genre de législation. Cela a causé plusieurs problèmes. Ainsi, des terroristes notoires ont été relâchés et des terroristes tout aussi notoires ne peuvent être arrêtés. Dans certains cas, les services policiers de ces régions y sont allés de faux témoignages pour faire arrêter des terroristes connus parce leurs lois ne leur en donnent pas le moyen.



I believe that the Canadian government's move in this direction is the right thing to do. I will be very happy to answer any questions you may have during the question and answer session.

I have spoken frankly to you and I hope you will not misunderstand me. I wish the Canadians very well. Canadians are very trusting people, until you are cheated or realize that something wrong has been done to you. You are a very open society, and it is important for open societies to protect minority and migrant communities. If you do not act against the few terrorists in Canada, those large migrant communities will be vulnerable to terrorist indoctrination and coercion and the operation of terrorist support networks. It is the responsibility of the Canadian government to ensure that those groups do not operate in Canada and are incessantly targeted by your enforcement and intelligence agencies, so that Canada will be protected and its good name will not be known internationally as a safe haven for terrorist support and operational networks.

**Senator Kinsella:** Given that it is March 15 already there, the ides of March has already arrived in Singapore. Would you have any advice as to whether you have seen anything in Singapore that would suggest to us here that we ought not to come to the Senate of Canada tomorrow?

**Mr. Gunaratna:** There is much that Singapore and the Southeast Asian countries can learn from Canada. I am sure that you can follow what is happening in this region and in our experience.

**Senator Kinsella:** Professor Gunaratna, thank you for being frank. I will ask you a frank question. Can you name some of the organizations in Canada that you believe to be fronts for fundraising for terrorist groups? Which ones do you believe have received Canadian federal money, and which ones have met with which ministers?

**Mr. Gunaratna:** It is well established that Mr. Paul Martin, when he was Minister of Finance, attended a Tamil Tiger fundraising dinner. I believe it was organized under the auspices of the Tamils Rehabilitation Organization. Within the Senate itself, and within the Canadian Parliament, there was considerable debate after that particular meeting. He was specifically advised of the nature of this organization by the then Canadian High Commissioner to Sri Lanka, and also by the Canadian Security Intelligence Service. The Tamils Rehabilitation Organization has received funding from the Canadian government and is also active in fundraising. That meeting was at a time when the Tamil Tigers were actively conducting a terrorist campaign. Today it is not so; today there is a peace process. That is one particular case.

In 1994, there was a huge transfer of nearly Can. \$400,000 from the Hong Kong Shanghai Bank in Vancouver to an overseas bank account for the procurement of military goods. This money

Le gouvernement du Canada a eu raison de faire un pas dans cette direction. Maintenant, je répondrai très volontiers à toutes les questions que vous voudrez me poser à ce sujet. Je vous ai parlé en toute franchise, et j'espère que vous ne vous méprendrez pas sur mes propos.

Je ne veux que le plus grand bien aux Canadiens. Les Canadiens font très confiance aux autres, jusqu'à ce qu'on les trompe, ou qu'ils se rendent compte qu'on leur a fait du tort. Votre société est très ouverte, et il importe justement que les sociétés ouvertes protègent les groupes minoritaires et d'immigrants. Si vous n'agissez pas pour éradiquer les quelques terroristes qui se trouvent chez vous, les grands regroupements d'immigrants du Canada seront susceptibles d'être endoctrinés, forcés de collaborer et de participer aux réseaux terroristes et de soutien du terrorisme. Le gouvernement du Canada doit veiller à ce que ces groupes n'étendent pas leurs actions au Canada, et faire en sorte que vos services policiers et du renseignement de sécurité les ciblent sans relâche, afin que votre pays soit protégé et qu'on ne puisse porter atteinte à sa réputation à l'étranger en raison du refuge que les terroristes et leurs réseaux de soutien pourraient y trouver.

**Le sénateur Kinsella :** Étant donné que c'est déjà le 15 mars à Singapour, vous êtes déjà rendu aux ides de mars. Avez-vous observé un signe quelconque à Singapour qui justifierait que nous ne venions pas au Sénat du Canada demain?

**M. Gunaratna :** Singapour et les pays du sud-est asiatique ont beaucoup à apprendre du Canada, mais je suis certain que vous pouvez aussi suivre ce qui se passe dans notre région.

**Le sénateur Kinsella :** Merci d'être aussi franc, professeur Gunaratna. Je veux vous poser une question directe. Pouvez-vous nommer certains des organismes qui font des levées de fonds pour des groupes terroristes au Canada à votre avis? Quels groupes selon vous ont reçu de l'argent du gouvernement fédéral et quels groupes ont eu des rencontres avec quels ministres?

**M. Gunaratna :** C'est un fait bien connu que M. Paul Martin a assisté à un dîner bénéfique pour les Tigres tamouls quand il était ministre des Finances. Je pense que ce dîner avait été organisé par l'organisation de secours aux réfugiés tamouls. Il y a eu pas mal de débats au Sénat et au Parlement canadien à la suite de cette rencontre. M. Martin avait été informé de la nature de cet organisme par le haut-commissaire du Canada au Sri Lanka à l'époque et aussi par le Service canadien du renseignement de sécurité. L'organisation de secours aux réfugiés tamouls a reçu des fonds du gouvernement canadien et fait aussi des levées de fonds. La rencontre en question avait eu lieu à l'époque où les Tigres tamouls menaient une campagne terroriste. Ce n'est plus le cas maintenant; on a entamé un processus de pacification. C'est un exemple qui me vient à l'esprit.

En 1994, près de 400 000 \$CAN ont été transférés de la Banque Hong Kong Shanghai à Vancouver à un compte bancaire à l'étranger pour l'achat de matériel militaire. Cet argent avait été



was raised in Canada and was used to purchase weapons and explosives that subsequently killed a large number of citizens of another country.

These are specific examples that you could verify with the Canadian security and intelligence community and law enforcement community as to how Canada has been abused and misused in the past by these groups and these organizations.

**Senator Kinsella:** Is it your opinion that Canada is not complying with the provisions of the United Nations International Convention for the Suppression of Terrorism Financing? Let me be more specific. In Singapore, there is the Terrorism (Suppression of Financing) Act of July 8, 2002. In Canada, we have similar legislation. Is it your opinion that the Canadian legislation is not working? By way of comparison, is it working in Singapore?

**Mr. Gunaratna:** After 9/11, some of the measures taken by countries in Southeast Asia, including Singapore, have proven to be more effective than the laws we previously had in dealing with terrorism. It is the same in the case of Canada. There is a higher priority to go after these groups and these individuals in Canada since 9/11.

I believe that Canada has done much to target terrorist financing. They have developed a good understanding now of individuals and organizations that have been active in Canada with regard to fundraising.

**Senator Kinsella:** You told us that it is your view that there were terrorist networks in Canada. If I heard you correctly, you said there are some 20 of them today. Are any of those 20 on the list of 35 entities that have been identified under this legislation that we are reviewing?

**Mr. Gunaratna:** Senator, you are absolutely correct. Many of the groups that are currently operating in Canada are mostly support infrastructure; that is, to raise, support and disseminate propaganda and to recruit, but not to conduct terrorist attacks. We have seen that many of these groups that have support networks are included in that list of 35. We have seen Canadian citizens involved in some of the groups that pose a significant threat to your country, including Ansar al Islam, one of the most active groups in Iraq today. We have seen Egyptian terrorist groups, such as the Egyptian Islamic Jihad. We have seen al Qaeda active in Canada. We all know about the *Ressam* case. All of us know about the *Fateh Kamel* case.

We also know about a number of individuals currently detained under the security certificate. We also know the case of Mr. Khaja, who assisted the British cell that was planning a terrorist attack. Certainly a number of these groups have been listed within those 35.

**Senator Smith:** Professor, have you had a chance to look at the legislation that is before the committee? We have to try to find a balance between security and civil rights. Where do you draw the line? Do you have any comments?

obtenu au Canada et a servi à acheter des armes et des explosifs qui ont plus tard causé la mort d'un grand nombre de personnes dans un autre pays.

Ce sont des exemples que vous pourrez vérifier auprès des services de sécurité et de renseignement et des corps policiers du Canada qui montrent comment ces groupes et ces organismes ont exploité le Canada dans le passé.

**Le sénateur Kinsella :** Croyez-vous que le Canada ne se conforme pas aux dispositions de la Convention internationale des Nations Unies sur la répression du financement du terrorisme? Permettez-moi d'être plus précis. Singapour a adopté la Loi sur la suppression du financement du terrorisme le 8 juillet 2002. Nous avons une loi du même genre au Canada. Croyez-vous que la loi canadienne ne soit pas efficace? La loi de Singapour l'est-elle davantage?

**M. Gunaratna :** Certaines des mesures prises par les pays du sud-est asiatique après le 11 septembre, y compris Singapour, sont plus efficaces que les lois que nous avions auparavant pour lutter contre le terrorisme. C'est la même chose pour le Canada. Depuis les événements du 11 septembre, on s'efforce davantage au Canada de contrer les activités des groupes terroristes.

Le Canada a fait beaucoup à mon avis pour supprimer le financement du terrorisme. On connaît mieux maintenant les personnes et les organismes qui font des levées de fonds pour les groupes terroristes au Canada.

**Le sénateur Kinsella :** Selon vous, il existe des réseaux terroristes au Canada. Si j'ai bien entendu, vous pensez qu'il y en a une vingtaine à l'heure actuelle? Y en a-t-il parmi ces 20 groupes qui sont sur la liste des 35 entités mentionnées dans le projet de loi que nous étudions maintenant?

**M. Gunaratna :** Vous avez tout à fait raison, sénateur. Une bonne partie des groupes au Canada sont surtout des groupes de soutien, c'est-à-dire des groupes qui font des levées de fonds, qui diffusent de la propagande et qui recrutent des gens, mais ils ne font pas d'attentats terroristes. Bon nombre des groupes qui ont des réseaux de soutien de ce genre sont inclus dans la liste des 35 entités. Des citoyens canadiens sont mêlés à certains des groupes qui représentent une menace importante pour le Canada, y compris Ansar al Islam, l'un des groupes les plus actifs en Irak à l'heure actuelle. Il y a aussi des groupes terroristes égyptiens, comme le Djihad islamique égyptien. Al-Qaïda a aussi des activités au Canada. Nous sommes tous au courant de l'affaire *Ressam* et de l'affaire *Fateh Kamel*.

Nous savons que certaines personnes sont maintenant détenues en vertu de certificats de sécurité. Nous sommes au courant du cas de M. Khaja, qui aidait une cellule britannique qui projetait un attentat terroriste. Certains de ces groupes sont inclus dans la liste des 35 entités.

**Le sénateur Smith :** Professeur, avez-vous eu la chance de jeter un coup d'œil au projet de loi que notre comité étudie? Nous devons essayer de maintenir l'équilibre entre la sécurité et les droits civils. Qu'en pensez-vous? Avez-vous des idées à ce sujet?

**Mr. Gunaratna:** Senator, I have read the documentation and I agree it is important to have a balance. If we do not have a balance, certainly we will not have public and political support to move forward. Until now, the legal system has favoured many of the terrorist support networks active in Canada. I believe that the legislation you are looking at and the legislation that you would develop over time would make it more difficult for terrorist organizations to recruit, to raise funds, to procure supplies, and easier to get rid of terrorist propaganda in Canada. We must strike a balance and our response against terrorism must be proportionate with the terrorist threat. There must be no overreaction and there must be no under-reaction. If there is overreaction, there will be more support for terrorism. If there is under-reaction, the terrorist groups will become more emboldened, as they did in Canada before 9/11. It is important to achieve a good balance between counterterrorism legislation and civil liberties.

**Senator Smith:** What was your view of the legislation passed recently in Great Britain, where there was quite a heated discussion? Was it adequate? Was it balanced?

**Mr. Gunaratna:** I have looked at the British threat environment closely, having worked in Britain for six years at the Centre for the Study of Terrorism and Political Violence, CSTPV, in St. Andrews, Scotland. The British are facing a severe problem. For years they wanted to be politically correct. They did not interfere with what was happening inside the mosques, inside the Madaris — the Islamic educational centres — and inside Muslim associations. They tacitly permitted these religious leaders, who were working with al Qaeda, to radicalize and politicize many terrorists. In many ways, it was very much like Germany, where there was a main recruiting centre for the al Qaeda pilots for the 9/11 operations. We saw a cell that was disrupted by the British in August 2004 that was preparing the templates for an attack on financial targets in the United States. Today, we see that a number of countries in Europe, including Britain, are facing severe problems with their legislation.

If the British do not pass certain restrictions and laws, they will suffer from terrorism. Not only that, but Britain will be used as a launching pad to attack other countries. I wish to conclude my response by saying that the European legislation is inadequate, British legislation in particular. None of the custodial interviews with the detainees in Britain have yielded anything substantial. Currently, the British are reviewing their methods of detaining these people. It is important for Canada to carefully follow what is happening in Britain and learn a lesson. Many countries in the global south, Asia, Africa, the Middle East and Latin America, look to the United Kingdom, with the mother of Parliaments, and her rulings and laws. Britain is truly facing a crisis over this recent case and I hope they will work on it. It is important for the British government to clarify to the British Lords and other political leaders that Britain is facing a significant threat. Unless they progress rapidly in developing the appropriate laws and

**M. Gunaratna :** Sénateur, j'ai lu la documentation et je conviens qu'il importe de maintenir un certain équilibre. Sinon, nous n'aurons pas l'appui du public et des dirigeants politiques. Jusqu'ici, le système juridique a favorisé un grand nombre de réseaux d'aide aux terroristes au Canada. Selon moi, une fois que le projet de loi que vous envisagez maintenant, et d'autres mesures que vous pourrez élaborer en temps et lieu, sera adopté, les organismes terroristes auront plus de mal à recruter, à lever des fonds et à acheter du matériel et vous pourrez plus facilement vous débarrasser de la propagande terroriste au Canada. Il faut établir un certain équilibre et les mesures que nous prenons à l'égard du terrorisme doivent correspondre aux menaces terroristes. Elles ne doivent pas être exagérées ou insuffisantes. Si elles sont exagérées, il y aura davantage d'appui pour le terrorisme. Si elles sont insuffisantes, les groupes terroristes deviendront plus audacieux, comme ils l'étaient au Canada avant le 11 septembre. Il importe donc d'établir un bon équilibre entre les lois antiterroristes et les libertés civiles.

**Le sénateur Smith :** Que pensez-vous de la loi adoptée récemment en Grande-Bretagne, qui a suscité un débat très animé? Cette loi est-elle appropriée? Est-elle équilibrée?

**M. Gunaratna :** J'ai pu examiné de près la situation en Grande-Bretagne vu que j'ai travaillé pendant six ans au Centre for the Study of Terrorism and Political Violence en Grande-Bretagne, à St. Andrews, en Écosse. Il existe un grave problème en Grande-Bretagne. Pendant des années, les Britanniques ont voulu être politiquement corrects. Ils ne voulaient pas intervenir dans ce qui se passait à l'intérieur des mosquées, des Madaris, c'est-à-dire des centres d'éducation islamiques, ou des associations musulmanes. Ils ont tacitement permis à ces dirigeants religieux, qui travaillaient de concert avec al-Qaïda, de radicaliser et de politiser un grand nombre de terroristes. Sous bien des aspects, c'était très semblable à ce qui se passait en Allemagne, où il y avait un important centre de recrutement pour les pilotes d'al-Qaïda responsables des attentats du 11 septembre. En août 2004, les Britanniques ont interrompu les activités d'une cellule qui préparait les plans d'une attaque contre des cibles financières aux États-Unis. Bon nombre de pays d'Europe, y compris la Grande-Bretagne, ont maintenant de graves problèmes à cause de leurs lois.

Si les Britanniques n'appliquent pas certaines restrictions et n'adoptent de meilleures lois, ils deviendront la cible des terroristes. En outre, la Grande-Bretagne servira de rampe de lancement contre d'autres pays. Je terminerai en disant que les lois européennes sont inefficaces, surtout la loi britannique. Aucun interrogatoire de détenus en Grande-Bretagne n'a donné de résultats utiles. Les Britanniques sont en train de revoir leurs méthodes de détention. Il importe que le Canada suive de près ce qui se passe en Grande-Bretagne et en tire des leçons. Bon nombre de pays de l'hémisphère sud, c'est-à-dire de l'Asie, de l'Afrique, du Moyen-Orient et de l'Amérique latine, respectent ce qui se fait au Royaume-Uni, qui possède le modèle des Parlements de même que toutes sortes de règles et de lois. Il existe vraiment une crise en Grande-Bretagne à ce sujet et j'espère que les Britanniques vont y voir. Le gouvernement britannique doit faire comprendre aux lords et aux autres dirigeants britanniques que la Grande-



regulations, the British government, police and intelligence agencies may not be able to adequately respond to the threat that the United Kingdom could face.

**Senator Fraser:** Professor Gunaratna, I am fascinated by what you say. The obvious question that we must all grapple with is how much of the village do we have to destroy in order to save it? You tell us that existing legislation in Britain and Europe is not adequate. I am not at all familiar with what has been done on the continent, but we are somewhat familiar with what has been done in Britain.

The law that we are now reviewing contains, in a number of ways, more safeguards for civil liberties than the British law. You do not think the British law is sufficient. What precisely do you think we need to do that we have not done?

**Mr. Gunaratna:** Senator, it is important for you to continuously review whatever measures you are taking now because the threat environment is constantly changing, and rapidly. Unlike pre-9/11, many governments are now hunting terrorist organizations actively. The terrorist groups are undergoing tremendous change. As a result of that, it is important to constantly shadow these groups, to develop appropriate legislation and to change legislation whenever it is necessary to more effectively target these organizations.

Unless we do this, our intelligence and law enforcement agencies will not be able to effectively monitor these groups or actively prevent terrorist attacks and protect our countries and societies. The attack on 9/11 was a watershed moment for our coming together to fight networked terrorism. Today, we are not fighting terrorist groups, but rather terrorist networks — groups that cooperate across boundaries. You can see the classic case of Fatch Kamel working with British cells. You can see the classic case of Khaja working with a British cell. You can see the classic case of the two Jabarah brothers working in Afghanistan, in Southeast Asia and in Saudi Arabia. In many ways, there must be a revolution in the way that we look at terrorist organizations. We must develop our organizations to fight terrorism. As much as we sharpen our terrorist and law enforcement tools, we must also sharpen our legislative tools, our prison system and justice system. If we do not do this, even if we have the best police and intelligence services, we will fail.

There must be a recognition that Canada failed until 9/11 to develop the right legislation, and that you have a significant terrorist support infrastructure in your country. It is important for the Senate and for the political leaders to pay close attention to what is happening in Canada.

It is important for the Canadian intelligence agencies to brief the Canadian political leaders more frequently about the developments internationally, because you have suffered from

Bretagne fait face à une menace très grave. Si la Grande-Bretagne n'adopte pas rapidement des lois et des règlements appropriés, le gouvernement, les services policiers et les services du renseignement britanniques ne pourront peut-être pas réagir efficacement aux menaces auxquelles le Royaume-Uni pourrait faire face.

**Le sénateur Fraser :** Professeur Gunaratna, ce que vous dites me fascine. La question que nous devons tous nous poser est celle-ci : quelle partie du village devons-nous détruire pour le sauver? Vous dites que les lois actuelles en Grande-Bretagne et en Europe ne sont pas efficaces. Je ne suis pas vraiment au courant de ce qui s'est fait dans le reste de l'Europe, mais nous savons un peu ce qui s'est fait en Grande-Bretagne.

Le projet de loi que nous examinons maintenant prévoit plus de mesures de protection pour les libertés civiles que la loi britannique. Vous pensez que la loi britannique n'est pas efficace. Selon vous, que devons-nous faire que nous n'avons pas fait?

**M. Gunaratna :** Sénateur, il importe que vous examiniez constamment les mesures que vous prenez maintenant parce que les menaces évoluent constamment et rapidement. Contrairement à ce qui se faisait avant le 11 septembre, bon nombre de gouvernements recherchent activement les organismes terroristes. Les groupes terroristes évoluent très rapidement. Il faut donc constamment surveiller ces groupes, adopter des lois appropriées et les modifier au besoin pour mieux cibler ces organismes.

Sinon, nos services du renseignement et nos corps policiers ne pourront pas bien les surveiller ou empêcher activement les attaques terroristes et protéger nos pays et nos sociétés. Les attentats du 11 septembre ont vraiment été un point tournant pour ce qui est de nous unir tous pour lutter contre les réseaux terroristes. Nos adversaires ne sont plus simplement des groupes terroristes, mais plutôt des réseaux terroristes, des groupes qui ne tiennent pas compte des frontières. Il y a le cas classique de Fatch Kamel, qui travaille avec des cellules britanniques. Il y a le cas classique de Khaja qui travaille avec une cellule britannique, il y a le cas classique des deux frères Jabarah, qui travaillent en Afghanistan, dans le sud-est de l'Asie et en Arabie saoudite. Nous devons considérer les organismes terroristes d'une nouvelle façon. Nous devons renforcer nos propres organismes pour lutter contre le terrorisme. Pendant que nous renforçons nos outils d'application de la loi et de lutte contre le terrorisme, nous devons aussi renforcer nos outils législatifs, c'est-à-dire notre système de détention et notre système juridique. Sinon, même si nous avons les meilleurs services policiers et du renseignement qui soient, nos efforts sont voués à l'échec.

Le Canada doit reconnaître qu'il n'a pas eu de loi appropriée pour lutter contre le terrorisme jusqu'aux attentats du 11 septembre et que vous avez une importante infrastructure de soutien des groupes terroristes dans votre pays. Le Sénat et les autres dirigeants politiques doivent se pencher sérieusement sur ce que se passe au Canada.

Les Services canadiens de sécurité doivent tenir les dirigeants politiques mieux informés de ce qui se passe sur la scène internationale parce que vous avez souffert du terrorisme. En



terrorism. You have been identified by Osama bin Laden in November of 2002 as one of the six target countries. Already, Canadians have suffered, although in a very small way, in Afghanistan in 2003 and 2004. You have been lucky until now and you need to remain vigilant; you need to be more proactive in the fight against terrorism hereafter, in my opinion.

**Senator Fraser:** What do you think we should be doing that we are not now doing, in particular, in legislative terms, because we are reviewing our Anti-terrorism Act? What precisely do you think we should do to change that?

**Professor Gunaratna:** I ask you to look at the global best practices in counterterrorism legislation and draw lessons for Canada. Look at the French legislation, how the French are operating against terrorist organizations. I believe that in Europe, the government that has most effectively combated terrorism on its soil is France. Since 1996, there has been no terrorist attack in France, but a number of operations have been effectively disrupted by the French. I believe that you must look at the French legislation.

After 9/11, there is no standard textbook for fighting terrorism. We have to learn as we go along. We have to maximize our successes and minimize our failures. On the legislative front, you need to look at what your continental European friends have done to fight terrorism — where they have been successful, especially.

**Senator Joyal:** When you say that in your opinion, the French have the best legislation, I do not think we can measure the efficiency of a country only by its legislation, but rather by the whole of its intelligence service. The capacity to penetrate terrorist groups and cells, to develop the know-how, to speak the language and to understand the mentality is not something you do with tanks and bombs. It is a fight that you undertake secretly and confidentially, and it takes time to build and maintain an efficient network to penetrate terrorist cells.

To me, legislation is not enough. I could draft you the best legislation in the world tomorrow, but it would not give me 100 per cent assurance that my country will remain free of terrorist activities.

On the other hand, I am surprised that you feel that the French have the best legislation. We have been told that the Patriot Act was the most comprehensive approach, and that most extraordinary powers were given to the executive government to fight terrorism. How do you balance those two aspects with the answer that you gave to my colleague?

**Professor Gunaratna:** I fully agree with what you said. I would ask you to look at the Patriot Act, as well as French and other legislation. I also agree with you that the most important ingredient in fighting terrorism is intelligence.

novembre 2002, le Canada a été identifié par Oussama ben Laden comme l'un des six pays cibles. Les Canadiens ont déjà souffert d'activités terroristes en Afghanistan en 2003 et en 2004, même si c'était de façon très mineure. Vous avez eu de la chance jusqu'ici, mais vous devez rester vigilants. Vous devez être plus actifs dans la lutte contre le terrorisme à mon avis.

**Le sénateur Fraser :** Que pensez-vous que nous devrions faire que nous ne faisons pas maintenant, surtout en ce qui concerne nos lois, vu que nous sommes en train de revoir notre Loi antiterroriste? Selon vous, quels changements devrions-nous y apporter?

**M. Gunaratna :** Je vous demande de voir quelles sont les meilleures pratiques à l'échelle mondiale en ce qui concerne les lois antiterroristes et que vous en tiriez des leçons pour le Canada. Voyez comment fonctionne la loi française et ce que font les Français à l'égard des organismes terroristes. À mon avis, le gouvernement européen qui a été le plus efficace dans sa lutte contre le terrorisme sur son propre territoire est le gouvernement français. Depuis 1996, il n'y a pas eu d'attentat terroriste en France alors que les services policiers ont pu interrompre un certain nombre d'opérations terroristes. Je pense que vous devriez jeter un coup d'œil à la loi française.

Depuis les attentats du 11 septembre, il n'y a plus de méthode standard pour lutter contre le terrorisme. Nous devons innover. Nous devons maximiser nos succès et minimiser nos échecs. Du côté législatif, vous devez voir ce que font vos amis européens pour lutter contre le terrorisme, surtout là où ils ont eu du succès.

**Le sénateur Joyal :** Vous dites que, d'après vous, les Français ont les meilleures lois qui soient, mais je ne pense pas qu'on puisse mesurer l'efficacité d'un pays seulement d'après ses lois, mais qu'on doit tenir compte de l'efficacité de ses services de renseignement. On ne peut pas pénétrer des groupes ou des cellules terroristes, obtenir les connaissances, comprendre la mentalité des terroristes aux moyens de chars d'assaut ou de bombes. C'est une lutte qui se mène en secret et il faut du temps pour bâtir et maintenir un réseau efficace capable de pénétrer des cellules terroristes.

À mon avis, les lois ne suffisent pas. Je pourrais vous rédiger la meilleure loi du monde demain, mais cela ne me garantirait pas entièrement que mon pays serait à l'abri des activités terroristes.

Par ailleurs, cela m'étonne de vous entendre dire que la France possède les meilleures lois qui soient. On nous a dit que la Patriot Act contenait les dispositions les plus complètes et les pouvoirs les plus extraordinaires qu'on puisse donner à un gouvernement pour lutter contre le terrorisme. Comment pouvez-vous à ce moment-là justifier la réponse que vous avez donnée à ma collègue?

**M. Gunaratna :** Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous dites. Je vous conseille de regarder la Patriot Act, la loi française et celles d'autres pays. Je suis aussi d'accord que l'outil le plus important pour lutter contre le terrorisme, c'est le renseignement de sécurité.

I understand that CSIS and the other Canadian agencies have increased their budgets. They have also recruited widely. I think you must continue to recruit from your migrant communities, and that you must provide the best available training to your police and to your intelligence agencies. It is only by constant training, retraining, recruiting the best and having the best leaders for your intelligence and law enforcement agencies that Canada can be protected and can help other countries to fight terrorism.

Going back to legislation, certainly the American post-9/11 legislation has helped the United States significantly. However, some components of that legislation may not be acceptable to Canadians because they are different from Americans. Nevertheless, I ask you to look at the American legislation carefully.

I want to conclude my response to you by mentioning that while legislation is important, sometimes the criminal justice system and the prison response against terrorism may not be adequate. For instance, from 1993 until 9/11, the Americans prosecuted 70 terrorists, but during that eight- or nine-year period, Afghanistan produced several tens of thousands of terrorists. We need to have state-of-the-art legislation, but we also sometimes may need to look beyond legislation to fight the contemporary wave of terrorism.

We need to have a multi-pronged, multi-dimensional, multi-agency, multinational and multi-jurisdictional response in the fight against terrorism. Again, the legislative response is a very important one, and we need to be up to speed with regard to legislation.

**Senator Joyal:** I would like to go on with what I perceive to be one of the major weaknesses of the American system prior to 9/11. If you read the joint Senate report that was released last summer on the investigation following 9/11, one of the major recommendations they made is that the American intelligence and police investigation services were working too much in clusters and were not exchanging information. In fact, all the information that was needed to prevent 9/11 already existed in various parts of the administration. However, because each one worked separately and there were so few people mastering the Arab language in the CIA — I do not dare to quote numbers, but it was fewer than the fingers on my two hands — they were unable to read or to decrypt the messages and the information that became available to them.

As I say, it sometimes might be too easy to try to identify a quick-fix solution to fighting terrorism. We may need a much more operational approach in terms of various services that might produce an effective result, rather than just legislating and giving more extraordinary power to the executive.

I feel that we can fall into the trap of the more the government has power, the more we feel secure. It is like having the most powerful army with the biggest tanks and the most effective

Je crois savoir que le SCRS et d'autres organismes canadiens ont un budget plus important qu'auparavant et qu'ils ont aussi recruté plus de gens. Je pense que vous devez continuer à recruter des agents parmi vos groupes de migrants et que vous devez fournir la meilleure formation possible à vos policiers et à vos services de sécurité. C'est seulement en offrant constamment de la formation à jour, en recrutant les gens les plus compétents et en ayant les meilleurs dirigeants pour vos services de renseignement et vos corps policiers que vous pourrez protéger le Canada et aider d'autres pays à lutter contre le terrorisme.

Pour revenir aux lois, je dois dire que les lois adoptées aux États-Unis après les attentats du 11 septembre ont aidé énormément les États-Unis. Certains éléments de ces lois ne sont peut-être pas acceptables au Canada parce que les Canadiens envisagent les choses différemment des Américains. Vous devriez cependant regarder de très près la loi américaine.

Je terminerai en disant que la loi est sans doute importante, mais il peut arriver que le système de justice pénale et les mécanismes de détention risquent de ne pas contrer le terrorisme. Par exemple, entre 1993 et les événements du 11 septembre, on avait intenté des poursuites contre 70 terroristes aux États-Unis, alors que l'Afghanistan produisait des dizaines de milliers de terroristes. Nous avons besoin de lois modernes, mais nous devons parfois voir plus loin que les lois pour lutter contre le terrorisme contemporain.

Il faut une stratégie multidimensionnelle, multiagences, multinationale et multicontinentale pour lutter contre le terrorisme. Les lois sont très importantes cependant et nous devons moderniser les lois actuelles.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais parler un peu de ce que je considère comme l'une des principales faiblesses du système américain après les attentats du 11 septembre. Si vous avez lu le rapport conjoint du Sénat publié l'été dernier suite à l'enquête sur les attentats du 11 septembre, vous savez que l'une des principales constatations de ce rapport est que les services du renseignement et d'enquêtes policières des États-Unis travaillaient de façon trop isolée et n'avaient pas d'échange d'informations. Tous les renseignements qu'il aurait fallu pour prévenir les attentats du 11 septembre existaient à divers endroits dans le système. Cependant, parce que chaque organisme travaillait indépendamment des autres et que tellement peu d'agents du CIA maîtrisaient l'arabe, je ne veux pas mentionner de chiffres, mais c'était moins qu'une dizaine, les agents n'avaient pas pu lire ou décoder les messages et les renseignements qui leur arrivaient.

On ne peut peut-être pas trouver des solutions magiques pour lutter contre le terrorisme. Nous avons probablement besoin d'une approche plus opérationnelle englobant les divers services pour obtenir les résultats voulus au lieu de nous contenter de légiférer et de donner des pouvoirs extraordinaires à l'exécutif.

Nous ne pouvons pas penser que, plus le gouvernement possède de pouvoirs, plus nous serons en sécurité. C'est comme avoir l'armée la plus puissante qui possède les plus gros chars



bomb. It might satisfy your national pride when you see that parading in your streets on your national day, but that does not protect you from terrorism at all.

We all know how terrorism works. It does not work with that kind of tool. It works by infiltration, and it sometimes works by means that do not compare at all, in terms of financial budgets, with what the armies would request to fight.

What we need really is “intelligence” at two levels — intelligence in trying to understand and intelligence in trying to infiltrate. Because we always talk about the “war on terrorism,” everybody thinks of war. Everybody thinks of an army and that kind of movement. It is not that at all. An effective fight on terrorism is essentially sharing intelligence. It is essentially developing the ability to read people's minds. As you said, it is indoctrination. We are working on the mentality of people. This is a totally different kind of situation. When you take a gun and shoot the person on the other side, it is not fighting terrorism. It is much more complex and refined than we are led to believe by the propaganda on both sides on terrorism.

I wonder if, in our approach, we should not in fact be redefining at this stage, three or four years after 9/11, our strategy to fight terrorism. In fact, I wonder if we should not concentrate more on the tool that is targeted to what is essentially terrorism.

**Mr. Gunaratna:** I would say that there are three principal reasons why the United States has not suffered a terrorist attack after 9/11. The first reason is unprecedented security, intelligence, law enforcement and military cooperation within the United States and overseas. The Americans were very reluctant to share information with Asian and Muslim countries and the Middle East before 9/11. We have seen unprecedented sharing today. As a result, a number of terrorist attacks have been prevented.

The second reason is heightened public alertness. As long as the public is alert, it is very difficult for terrorist organizations to effectively plan, prepare and mount large-scale attacks.

The third reason is a changing mindset. We have seen that prior to 9/11, security, intelligence and law enforcement agencies were following the fisherman model, which is, you put out the bait and wait until the fish attacks you. Then, when a terrorist attack occurs, you do a brilliant post-blast investigation. After 9/11, many law enforcement and intelligence agencies have become hunters. They are proactively targeting these organizations, both strike operations and intelligence operations, using human source penetration to infiltrate terrorist groups and their support bases. Certainly, if we can maintain a high operation tempo, both in intelligence and strike capabilities and executive action, I believe that we can reduce the threat of terrorism. We can lower the probability of a terrorist attack.

d'assaut et les plus grosses bombes. Vous ressentirez peut-être de la fierté nationale en voyant l'armée parader le jour de la fête nationale, mais cela ne vous protégera pas contre le terrorisme.

Nous savons tous comment fonctionne le terrorisme. Il ne fonctionne pas grâce à des armes conventionnelles. Il fonctionne grâce à l'infiltration et parfois par les moyens qui ne se comparent pas du tout à ce qu'il faudrait à des armées pour se battre sur le plan financier.

Ce qu'il nous faut en réalité, c'est comprendre ce qui se passe et infiltrer les réseaux. Parce que nous parlons toujours d'une guerre contre le terrorisme, tout le monde pense à la guerre. Tout le monde pense au déplacement d'une armée, mais ce n'est pas cela du tout. Pour lutter efficacement contre le terrorisme, il faut essentiellement partager des renseignements. Il faut pouvoir lire la pensée des gens. Comme vous le dites, c'est de l'endoctrination. Nous essayons de changer la mentalité des gens. La situation est tout à fait différente. Si vous prenez un fusil pour tirer sur un ennemi, ce n'est pas lutter contre le terrorisme. La lutte contre le terrorisme est beaucoup plus complexe qu'on pourrait le penser à voir la propagande des deux côtés.

Je me demande si nous ne devrions pas en réalité, trois ou quatre ans après les événements du 11 septembre, redéfinir notre stratégie de lutte contre le terrorisme. Je me demande si nous ne devrions pas nous concentrer davantage sur des outils qui ciblent ce qu'est le terrorisme.

**M. Gunaratna :** À mon avis, il y a trois grandes raisons pour lesquelles les États-Unis n'ont pas subi d'attentat terroriste depuis le 11 septembre. La première raison, c'est qu'il y a eu un effort de collaboration sans précédent entre les services de sécurité, du renseignement, de la police et des organismes militaires aux États-Unis et à l'étranger. Avant les attentats du 11 septembre, les Américains hésitaient beaucoup à partager des renseignements avec les pays d'Asie, les pays musulmans et le Moyen-Orient. Il y a maintenant beaucoup plus d'échanges de renseignements. À cause de cela, on a pu prévenir un certain nombre d'attentats terroristes.

La deuxième raison, c'est que le public est davantage en état d'alerte. À ce moment-là, les organismes terroristes ont beaucoup de mal à planifier et à lancer des attaques importantes.

La troisième raison est le changement de mentalité. Avant les attentats du 11 septembre, les organismes de sécurité et de renseignements et les organismes policiers suivaient l'exemple du pêcheur, c'est-à-dire qu'ils appâtaient leur ligne et attendaient que le poisson les attaque. Ensuite, après un attentat terroriste, on fait une brillante enquête rétrospective. Depuis les attentats du 11 septembre, bon nombre de services policiers et de renseignements sont devenus des chasseurs. Ils ciblent les organismes terroristes tant par des opérations offensives que des opérations d'obtention de renseignements et s'efforcent d'infiltrer les groupes terroristes et les organismes qui les appuient. Si nous pouvons maintenir un haut niveau d'activité dans le domaine de l'obtention de renseignements, des opérations offensives et de l'action exécutive, je soutiens que nous pourrions réduire la menace du terrorisme. Nous pourrions réduire la probabilité d'un attentat terroriste.



I agree with you fully that intelligence is the key to fighting terrorism. More than our knowledge of the enemy, understanding the enemy is critical. We can develop that knowledge if we recruit more Muslims to our intelligence services and our reinforcement agencies, and also if we work more closely with the Arab and Muslim world.

I can tell you, in fairness to Canada, that the Canadian security and intelligence services have been quite good at working with the Arab, Asian and Muslim countries. They have cooperated much more with the Muslim world than the Americans did before 9/11, although Canada is a small country and the Canadian service is a small service. I believe that the Western nations as a community can work together more closely with the Asian and the Middle Eastern countries, the countries that produce 90 per cent of the terrorists. Only if we can maintain this partnership can we protect especially the Western nations from terrorism.

**Senator Joyal:** I think you have touched on one of my concerns. I do not think that the Western world will succeed in really bringing down terrorism — I do not think it will ever disappear — without the direct cooperation of Arab countries in developing their own effective intelligence services. They are the ones best placed, if I can use that term, to develop intelligence capacity among the various groups that are active within their ranks. Let us take Saudi Arabia, for instance. We have had many witnesses tell us how many laymen, preachers and clerics Saudi Arabia was exporting around the world. I think they are in a much better position to understand the ramifications of the various groups, the way they operate, the way they are trained, the way they are structured in their own country; rather than us reacting *ex post facto* when they are on our soil in trying to understand them, to speak their language, to decrypt their way of doing things, when it could have been done before if, of course, we share information with those countries. Those countries have to develop a refinement of capacity. It did not seem that, before 9/11, countries were very much aware of that. To me, this is a very important element in terms of international cooperation. That should be one of the priorities, because if you bring to international forums only the usual countries — United States, Canada, France, Belgium and the European countries, and one or two Arab countries or Middle Eastern countries or Southeast Asian countries, we will never achieve real efficiency in developing intelligence where the threat origin or terrorism is being nurtured. To me, that is the important element on which we should concentrate.

**Mr. Gunaratna:** Senator, I fully agree with you. I want to reiterate that 90 per cent of the terrorist groups originate in the global south, in the poorer regions. They lack the resources, but they also lack the discipline, and that is why it is so important for the Western enforcement and intelligence services to work closely in partnership, not in cooperation, but in collaboration, by having common databases, exchanges of personnel, joint training, joint operations, sharing of technology and resources and, most

Je suis bien d'accord que l'obtention de renseignements est la clé de la lutte contre le terrorisme. Il faut non seulement connaître l'ennemi, mais aussi le comprendre. Pour mieux le connaître, nous pourrions recruter davantage de musulmans dans nos services de renseignements et dans nos services policiers et travailler aussi de plus près avec le monde arabe et musulman.

Je dois reconnaître en toute justice que les services de sécurité et de renseignements du Canada ont très bien réussi à collaborer avec les pays arabes, asiatiques et musulmans. Ils l'ont fait beaucoup mieux que les Américains l'ont fait après les attentats du 11 septembre, même si le Canada est un petit pays qui possède un petit service de renseignements. À mon avis, les pays occidentaux pourraient collaborer de façon beaucoup plus étroite avec les pays d'Asie et du Moyen-Orient d'où viennent 90 p. 100 des terroristes. C'est seulement si nous pouvons maintenir ce partenariat que nous pourrions garder les pays occidentaux à l'abri du terrorisme.

**Le sénateur Joyal :** Vous avez parlé de l'une des choses qui me préoccupent. À mon avis, les pays occidentaux ne réussiront pas à avoir vraiment raison du terrorisme, parce que je ne pense pas que le terrorisme puisse disparaître, s'ils n'obtiennent pas la collaboration directe des pays arabes pour organiser des services du renseignement plus efficaces. Les pays arabes sont les mieux placés pour infiltrer les divers groupes terroristes actifs chez eux. Prenons le cas de l'Arabie saoudite. Bon nombre de témoins nous ont dit que l'Arabie saoudite exporte un grand nombre de chefs religieux un peu partout dans le monde. Je pense qu'ils sont beaucoup mieux placés que nous pour comprendre la façon dont fonctionnent les divers groupes, la façon dont les membres de ces groupes sont formés et comment ils sont organisés dans leur propre pays. C'est beaucoup plus facile pour eux que pour nous d'essayer de les comprendre une fois qu'ils sont chez-nous, de parler leur langue, de voir comment ils agissent alors que nous aurions pu le faire beaucoup plus facilement si nous partagions des renseignements avec ces pays. Ces pays doivent aussi développer leur capacité. Avant les attentats du 11 septembre, certains pays ne semblaient pas au courant de la situation. Il me semble que c'est un aspect très important de la collaboration internationale. Ce devrait être l'une de nos priorités parce que, si nous nous contentons d'avoir des rapports avec les pays habituels, c'est-à-dire les États-Unis, la France, la Belgique, les pays d'Europe, et quelques pays arabes où quelques pays du Moyen-Orient ou du sud-est asiatique, nous ne pourrions jamais avoir des opérations de renseignements efficaces dans les endroits d'où vient la menace terroriste. Il me semble que c'est la chose la plus importante sur laquelle nous devons nous concentrer.

**M. Gunaratna :** Je suis tout à fait d'accord avec vous, sénateur. Je répète que 90 p. 100 des groupes terroristes viennent des régions pauvres de l'hémisphère sud. Ces groupes manquent de ressources, mais ils manquent aussi de discipline et c'est pourquoi les services policiers et du renseignement du monde occidental doivent établir des partenariats, créer des bases de données communes, échanger du personnel, organiser une formation et des opérations conjointes, partager la technologie et les ressources, et

importantly, sharing of experience in the fight against terrorism. Unless the West works with the rest of the world, we will fail in this fight.

The Western population, the white population of this world, North Americans, Europeans, Australians and New Zealanders, are only about 15 to 20 per cent of the world's population, but they have 70 per cent of the world's resources. Unless you work with the poorer countries of this world, you will suffer from terrorism. We must not forget that 9/11 was planned in Afghanistan, and the Western nations neglected Afghanistan. There was international neglect of Afghanistan after the Soviets left, and that is why al Qaeda was able to plan, prepare and execute that horrible attack against the United States. As long as you work in partnership with countries in the global south, I can assure you that the threat of terrorism to the Western nations will be low. You are only suffering from the tailwind of the terrorist groups that are in the global south. Your networks are very small compared to the ones that exist in our part of the world. If the groups are put under equal pressure in Asia and the Middle East, I can tell you that they cannot maintain and sustain the networks in Canada, the U.S. and Europe. That is why you need to work more closely together and have a more strategic, long-term approach to fighting terrorism.

**Senator Andreychuk:** Senator Joyal asked about working with other countries and their intelligence services. What is your opinion of countries like Canada and the United States allowing people to be returned or taken to countries where torture is one method of extracting information?

**Professor Gunaratna:** We have seen that the Western interrogators have learned a lot during the past three years about how to interrogate more effectively without subjecting the detainee to torture. That type of interrogation is called rapport-based interrogation, but still, a very small percentage, less than 5 per cent, of the detainees will not cooperate unless some extreme measures are used against them.

Some security and intelligence agencies in Western countries have realized that the only way to get those people to cooperate is to send them to countries in the Middle East that practice torture routinely. I personally disagree that we should subject these detainees to torture because it will make them more hardened. Also, we will lose our moral legitimacy to conduct this fight effectively. The information we get by torturing someone is often inaccurate. When we put those data into our database, it will increase the inaccuracy of our complete data pool.

I certainly disagree with sending these people to countries that routinely practice torture. However, I want to urge the Western nations to review your methods of detention and your practices of interrogation. If you do not do that, your detainees will not cooperate with you. Your custodial interviews will yield no substance for you to prevent terrorism.

These are my frank views on the torture of detainees.

surtout discuter entre eux de leurs expériences dans la lutte contre le terrorisme. Si les pays occidentaux ne collaborent pas avec les autres pays du monde, la lutte contre le terrorisme échouera.

La population occidentale blanche, c'est-à-dire les Nord-Américains, les Européens, les Australiens et les Néo-Zélandais, ne représente que 15 à 20 p. 100 de la population du globe, mais elle possède 70 p. 100 des ressources mondiales. Vous serez la cible des terroristes si vous ne collaborez pas avec les pays les plus pauvres du monde. Il ne faut pas oublier que les attentats du 11 septembre ont été planifiés en Afghanistan et que les nations occidentales avaient négligé l'Afghanistan. Les autres pays du monde ont négligé l'Afghanistan après le départ des Soviétiques et c'est pourquoi al-Qaïda a pu planifier, préparer et lancer cette attaque épouvantable contre les États-Unis. Si vous travaillez en partenariat avec les pays de l'hémisphère sud, je peux vous garantir que la menace du terrorisme contre les pays occidentaux restera faible. Vous êtes touchés uniquement par les activités marginales de groupes terroristes de l'hémisphère sud. Les réseaux qui fonctionnent au Canada sont très petits par opposition à ceux que nous avons dans notre région. Si l'on exerce les mêmes pressions sur ces groupes en Asie et au Moyen-Orient, ils ne pourront certainement pas maintenir leurs réseaux au Canada, aux États-Unis et en Europe. C'est pourquoi vous devez travailler en plus étroite collaboration et élaborer une approche stratégique à long terme pour lutter contre le terrorisme.

**Le sénateur Andreychuk :** Le sénateur Joyal vous a demandé si nous devions travailler de concert avec les services du renseignement d'autres pays. Croyez-vous que des pays comme le Canada et les États-Unis devraient transférer des détenus vers des pays où l'on se sert de la torture pour obtenir les renseignements?

**M. Gunaratna :** Les interrogateurs du monde occidental en ont beaucoup appris depuis trois ans sur des méthodes d'interrogation plus efficaces qui n'entraînent pas la torture. Ce type d'interrogatoire se base sur des incitatifs, mais dans une minorité des cas, moins de 5 p. 100, les détenus refusent de collaborer à moins qu'on ne prenne des mesures extrêmes à leur endroit.

Certains services de sécurité et du renseignement des pays occidentaux se sont rendu compte que la seule façon d'obtenir quoi que ce soit de ces gens est de les envoyer dans des pays du Moyen-Orient où l'on pratique couramment la torture. Pour ma part, je ne pense pas qu'on doive torturer ces détenus parce que cela ne fait que durcir leur attitude. En outre, cela nous enlève notre légitimité morale. Les renseignements obtenus par la torture sont souvent inexacts. Si nous ajoutons ces données à nos bases de données, celles-ci perdront au niveau de l'exactitude.

Je ne suis certes pas d'accord pour qu'on envoie des détenus vers des pays qui pratiquent couramment la torture. Je conseille cependant aux pays occidentaux de modifier leurs méthodes de détention et d'interrogation. Sinon, les détenus ne voudront pas collaborer. Vos interrogatoires ne vous fourniront pas de faits qui vous permettront de prévenir le terrorisme.

Voilà ce que je pense au sujet de la torture des détenus.



**Senator Andreychuk:** I am a little confused by what you said at the end. Are you saying that the intelligence services do not understand whom they are interviewing because terrorism is a new concept to them, as opposed to organized crime or criminality? Although you have excluded torture, are you saying that they are not current with the kinds of techniques that are being employed in other like-minded countries?

**Mr. Gunaratna:** I am saying that there are some countries that, because of inadequate and inappropriate legislation, find it difficult to detain certain people for long periods of time. Also, in some countries, when someone is arrested, you have to have that person's lawyer present in order to question him or her. There are some countries where you cannot use a plea bargain agreement whereby you tell a detainee, "Look, you have killed so many people. You are going to jail for 20 years, but I will reduce your sentence to 10 years or 5 years if you cooperate." Some countries do not have that type of legislation. It is important to empower the government agencies that are holding and interrogating these people with more appropriate rules and regulations so that they can more effectively conduct their business. More recently, we have realized that the American practice of detention inside the continental United States has proved to be more effective, for instance, than the way the British are holding their detainees inside the United Kingdom. Therefore, countries can learn from one another.

I must also say that the Guantanamo Bay experience has proved to be somewhat of a failure, because the Americans today have a huge problem on their hands in terms of how to process detainees. Similarly, I think the abuse in Abu Ghraib in Iraq has not helped America or the Western nations. We need to deepen our understanding of, first, how to detain these people; second, what type of legislation, rules and regulations we must have; and third, what types of practices and training we give our interrogators.

I believe that a professional interrogator will never use torture. A professional interrogator knows how to interrogate a detainee properly. We need to send our interrogators through proper training programs at proper schools so that they will become effective in their interrogation techniques and able to elicit sound and timely information without using torture.

**Senator Andreychuk:** You say that the British system is not as good as the American system in terms of legislation. What would you put into the British system that is not there today, or the Canadian system, which more mirrors the British system, in my opinion?

**Mr. Gunaratna:** I believe that there is a serious problem in Britain in two areas. First, when the lawyer says to the detainee, "You do not have to answer that question," it is a serious problem. If they do not answer a question from a law enforcement officer, the detainees should be sent to jail for a very long time. Second, when someone is being questioned, the interrogator should have the freedom to tell the detainee, "If you cooperate, I will be able to recommend to the court that your sentence be

**Le sénateur Andreychuk :** Je n'ai pas très bien compris la fin de votre intervention. Voulez-vous dire que les services du renseignement ne comprennent pas la mentalité de ceux qu'ils interrogent parce que le terrorisme est quelque chose de nouveau pour eux par opposition au crime organisé ou au crime ordinaire? Même si vous excluez la torture, pensez-vous que les services du renseignement ne sont pas au courant des techniques utilisées par d'autres pays?

**M. Gunaratna :** Ce que j'essaie de dire, c'est que dans certains pays, on a du mal à détenir des gens pendant de longues périodes parce que les lois ne sont pas assez rigoureuses ou appropriées. Dans certains pays, quand les policiers arrêtent quelqu'un, ils ne peuvent pas l'interroger si son avocat n'est pas présent. Dans certains pays, on ne peut pas négocier un aveu et dire à un détenu : « Vous avez tué tous ces gens et vous pourriez être emprisonné pendant vingt ans, mais nous réduirons votre peine à dix ou cinq ans si vous collaborez. » La loi interdit de telles choses dans certains pays. Il importe de donner aux organismes gouvernementaux qui détiennent et interrogent les détenus des règlements plus appropriés qui leur permettront d'être plus efficaces. Par exemple, les méthodes de détention à l'intérieur des États-Unis ont été plus efficaces que les méthodes britanniques à l'intérieur du Royaume-Uni. On peut tirer des leçons de ce qui se fait ailleurs.

Je dois dire que ce qui s'est fait à Guantanamo Bay s'est soldé par un échec parce que les Américains ont énormément de problèmes pour traiter les détenus. Les mauvais traitements infligés aux détenus à Abu Ghraib en Irak n'ont pas non plus aidé les États-Unis ou les pays occidentaux. Nous devons avoir des méthodes plus appropriées pour détenir ces gens, déterminer quels types de lois et de règlements il nous faut et, troisièmement, décider quelle formation et quelles méthodes donner à nos interrogateurs.

Selon moi, un interrogateur professionnel ne doit pas recourir à la torture. Il sait comment interroger un détenu convenablement. Nous devons envoyer les interrogateurs suivre des cours de formation appropriés dans de bonnes écoles pour qu'ils puissent apprendre des techniques efficaces d'interrogation qui leur permettront d'obtenir des renseignements sûrs sans recourir à la torture.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous dites que la loi britannique n'est pas aussi efficace que la loi américaine. Qu'ajouteriez-vous à la loi britannique ou encore à la loi canadienne, qui se rapproche davantage de la loi britannique à mon avis?

**M. Gunaratna :** Selon moi, la loi britannique laisse à désirer sous deux aspects. D'abord, il y a vraiment un problème si l'avocat peut dire aux détenus : « Vous n'êtes pas obligés de répondre à cette question. » Si un détenu refuse de répondre aux questions des policiers, il devrait être envoyé en prison pour très longtemps. Deuxièmement, lorsqu'un policier interroge un détenu, il devrait pouvoir lui dire : « Si vous collaborez, je recommanderai au tribunal de réduire votre peine



reduced by 50 per cent," which is a plea bargaining agreement. There is no provision for such an agreement in the United Kingdom. Plea bargaining has proved to be a very effective way of dealing with terrorism in some of the continental European countries and in the United States.

**Senator Andreychuk:** I will not go into the merits of those, but I will certainly look into them.

I agree that money should not be collected or utilized within Canada to perpetrate terrorism. I do not think the government or anyone else should support it. Having said that, I think we know about and have tracked money in Canada. You have made the point that the money is coming from the north. Have you factored in that there have been terrorism attacks in Indonesia? Much of the literature that I have read certainly does not absolve the south or the Middle East of providing money for terrorism. You have highlighted what we are doing wrong, and I do not disagree with that. Comment on the Indonesian situation, the Saudi Arabia situation and other countries.

**Mr. Gunaratna:** Saudi Arabia, until recently, played with these groups and did not take them seriously enough. Only after the Saudi al Qaeda members attacked Saudi Arabia did the Saudis start to regulate their charities. Saudi charities were never responsible for the end use of their money. After the money left Saudi Arabia, they did not care what happened to it. I can tell you that 60 per cent of the Islamic charities have been infiltrated by terrorist organizations. The charities are today a main source of terrorist financing.

Similarly, in Indonesia, we see that a number of Islamist politicians support these organizations. We have been constantly working with the Indonesian law enforcement and intelligence services and political leaders to identify those politicians and to shame them. Unfortunately, this is a difficult task in the global south.

Your leaders are more educated. When we advise your leaders, most of the time they listen. They know the gravity of these problems. However, often it is very difficult to convince the leaders in the global south that they must not support or tolerate these organizations.

You must become the model for fighting terrorism because your leaders are educated. Your leaders understand these problems. Your leaders do not have to depend on the ethnic and religious world to do good things in Canada. I hope that your leaders will take the problems of terrorism seriously; that Canada will become a model for fighting terrorism; that Canada will no longer be identified as a safe haven for terrorist groups to raise funds, to recruit and also to procure supplies; that Canada will continue to work with these countries in the global south where most terrorist groups originate to reduce the threat of terrorism to Canada and to the world at large.

d'emprisonnement de moitié.» La loi du Royaume-Uni ne permet pas de telles transactions pénales. Pourtant, certains pays d'Europe et les États-Unis ont constaté que les transactions pénales sont un moyen très efficace de faire affaire avec les terroristes.

**Le sénateur Andreychuk :** Je vais certainement me renseigner là-dessus.

Je conviens qu'on ne devrait pas pouvoir faire de levées de fonds au Canada pour mener des activités terroristes. Je ne pense pas que quiconque au gouvernement ou ailleurs soit d'accord pour cela. Cela étant dit, nous savons qu'il y a déjà eu de telles levées de fonds au Canada. Vous avez dit que le financement du terrorisme vient de l'hémisphère nord. Tenez-vous compte du fait qu'il y a eu des attaques terroristes en Indonésie? D'après ce que j'ai lu, les pays de l'hémisphère sud et du Moyen-Orient fournissent aussi de l'argent aux terroristes. Vous avez signalé certaines de nos erreurs et je suis d'accord avec vous à ce sujet. Pouvez-vous parler aussi de la situation en Indonésie, en Arabie saoudite et dans d'autres pays.

**M. Gunaratna :** Encore récemment, l'Arabie saoudite ne prenait pas les groupes terroristes bien au sérieux. C'est seulement une fois que les membres d'Al-Qaïda se sont attaqués à l'Arabie saoudite que les Saoudiens ont commencé à mieux régir leurs organismes de charité. Ces organismes n'ont jamais décidé de la façon dont l'argent serait dépensé. Une fois que l'argent quittait l'Arabie saoudite, ce qu'on en faisait leur importait peu. Les organismes terroristes ont infiltré 60 p. 100 des groupes de bienfaisance islamiques. Ces groupes représentent maintenant une source importante du financement du terrorisme.

En Indonésie aussi, plusieurs hommes politiques islamiques appuient ces organismes. Nous travaillons constamment avec les services policiers et de renseignement indonésiens et les dirigeants politiques pour identifier ces hommes politiques et leur faire honte. C'est malheureusement une partie du problème dans l'hémisphère sud.

Vos dirigeants sont mieux instruits que les nôtres. Quand nous conseillons vos dirigeants, la plupart du temps ils nous écoutent. Ils savent à quel point ces problèmes sont graves. Cependant, il est souvent très difficile de convaincre les dirigeants de l'hémisphère sud de ne pas appuyer ou tolérer ces organismes.

Vous devez donner l'exemple dans la lutte contre le terrorisme parce que vos dirigeants sont instruits et comprennent les problèmes. Vos dirigeants n'ont pas besoin de l'aide de certains groupes ethniques ou religieux pour faire de bonnes choses au Canada. J'espère qu'ils prendront le problème du terrorisme au sérieux et que le Canada deviendra un modèle dans la lutte contre le terrorisme; qu'il ne sera plus considéré comme un refuge sûr pour les groupes terroristes ou comme un bon endroit pour faire des levées de fonds, recruter et acheter du matériel; que le Canada continuera à collaborer avec les pays de l'hémisphère sud d'où viennent la plupart des groupes terroristes pour réduire la menace du terrorisme contre le Canada et le reste du monde.

**The Chairman:** On that note, Mr. Gunaratna, our conversation will have to come to an end. We all wish to thank you for hanging in there and making sure that this connection worked. Your words have given us a great deal to think about. We wish you the very best.

The committee adjourned.

**La présidente :** Nous devons nous arrêter là, monsieur Gunaratna. Nous tenons à vous remercier d'avoir persévéré pour que nous puissions nous mettre en contact. Vous nous avez vraiment donné matière à réflexion. Nous vous souhaitons beaucoup de succès.

La séance est levée.

---







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

##### **Morning meeting**

*Norwegian Defence Research Establishment: (by videoconference)*

Thomas Hegghammer, Senior Analyst.

##### **Afternoon meeting**

*King's College London: (by videoconference)*

Michael Clarke, Director, International Policy Institute.

*Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University:*

Martin Rudner, Director, Centre of Intelligence and Security Studies.

*Mackenzie Institute:*

John Thompson, President.

##### **Evening meeting**

*Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University (Singapore): (by videoconference)*

Rohan Gunaratna, Head, International Centre for Political and Terrorism Research.

#### TÉMOINS

##### **Séance du matin**

*Institut norvégien de recherche sur la défense : (par vidéoconférence)*

Thomas Hegghammer, analyste principal.

##### **Séance de l'après-midi**

*King's College de Londres : (par vidéoconférence)*

Michael Clarke, directeur, Institut international de politique.

*Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton*

Martin Rudner, directeur, Canadian Centre of Intelligence and Security Studies.

*Institut Mackenzie :*

John Thompson, président.

##### **Séance du soir**

*Institut des études de défense et de stratégie, Université technologique de Nanyang (Singapour) : (par vidéoconférence)*

Rohan Gunaratna, directeur, Centre d'études sur le terrorisme et la violence politique.





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on the*

# Anti-terrorism Act

*Chair:*

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

---

Tuesday, March 15, 2005

---

**Issue No. 5**

**Tenth and eleventh meetings on:**

A comprehensive review of  
the provisions and operation of the  
*Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)*

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur la*

# Loi antiterroriste

*Présidente :*

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

---

Le mardi 15 mars 2005

---

**Fascicule n° 5**

**Dixième et onzième réunions concernant :**

Un examen approfondi des  
dispositions et de l'application de la  
*Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)*

---

**TÉMOINS**  
(Voir à l'endos)



THE SPECIAL COMMITTEE ON  
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Senator Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable Senator John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk  
\* Austin, P.C.  
(or Rompkey, P.C.)  
Day  
Fraser

Jaffer  
Joyal, P.C.  
\* Kinsella  
(or Stratton)  
Smith, P.C.

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SPÉCIAL SUR  
LA LOI ANTITERRORISTE

*Présidente* : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

*Vice-président* : L'honorable John Lynch-Staunton  
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk  
\* Austin, C.P.  
(ou Rompkey, C.P.)  
Day  
Fraser

Jaffer  
Joyal, C.P.  
\* Kinsella  
(ou Stratton)  
Smith, C.P.

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, March 15, 2005  
(11)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:34 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Fairbairn, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton and Smith, P.C. (7).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the *Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)*. (For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the Proceedings of the committee).

**WITNESS:**

*University of Toronto:*

Wesley K. Wark, Professor, International Relations Programme.

The Chair made a statement.

Professor Wark made a statement and answered questions.

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

---

OTTAWA, Tuesday, March 15, 2005  
(12)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 1:21 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Fairbairn, P.C., Joyal, P.C., Kinsella and Smith, P.C. (5).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 15 mars 2005  
(11)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (présidente).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Fairbairn, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Kinsella, Lynch-Staunton et Smith, C.P. (7).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch. 41)* (voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité).

**TÉMOIN :**

*Université de Toronto :*

Wesley K. Wark, professeur, Programme des relations internationales.

La présidente fait une déclaration.

M. Wark fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

---

OTTAWA, le mardi 15 mars 2005  
(12)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 21, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (présidente).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Fairbairn, C.P., Joyal, C.P., Kinsella et Smith, C.P. (5).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the *Anti-terrorism Act* (S.C. 2001, c.41). (For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the *Proceedings of the committee*).

*WITNESSES:*

*Osgoode Hall Law School:*

Professor Patrick J. Monahan, Dean.

*University of Toronto:*

Professor Kent Roach, Faculty of Law.

*Dalhousie University:*

Professor Wayne MacKay, Faculty of Law.

*Osgoode Hall Law School:*

Professor Jamie Cameron.

The Chair made a statement.

Dean Monahan made a statement.

Professor Roach made a statement.

Dean Monahan and Professor Roach answered questions.

At 3:14 p.m. the committee suspended.

At 3:25 p.m. the committee resumed.

The Chair made a statement.

Professor MacKay made a statement and answered questions.

At 4:20 p.m. the committee suspended.

At 4:28 p.m. the committee resumed.

Professor Cameron submitted a brief, made a statement and answered questions.

At 5:27 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Heather Lank

*Clerk of the Committee*

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi antiterroriste* (L.C. 2001, ch. 41) (voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n<sup>o</sup> 1 des *délibérations du comité*).

*TÉMOINS :*

*Osgoode Hall Law School :*

M. Patrick J. Monahan, professeur, doyen.

*Université de Toronto :*

M. Ken Roach, professeur, faculté de droit.

*Université Dalhousie :*

M. Wayne MacKay, professeur, faculté de droit.

*Osgoode Hall Law School :*

M. Jamie Cameron, professeur.

La présidente fait une déclaration.

M. Monahan fait une déclaration.

M. Roach fait une déclaration.

M. Monahan et M. Roach répondent aux questions.

À 15 h 14, la séance est suspendue.

À 15 h 25, la séance reprend.

La présidente fait une déclaration.

M. MacKay fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 20, la séance est suspendue.

À 16 h 28, la séance reprend.

M. Cameron présente un mémoire, fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 27, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 15, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 10:30 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I call to order the tenth meeting of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act. In October 2001, in direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Government of Canada introduced Bill C-36, to amend certain acts, which resulted return; in the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation, Parliament was asked to expedite the study of the legislation and agreed. The deadline for the passage of the bill was mid-December 2001. However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of the proposed legislation in such a short period of time. Thus, it was agreed that three years later, Parliament would be asked to examine the provisions of the act and the impact on Canadians with the benefit of hindsight and in a less emotionally-charged situation for the public.

The work of the Special Senate Committee represents the Senate's obligation to complete this task. When that is done, the committee will report its findings to the Senate, outlining any issue that should be addressed. The results of our work will be available to the government and all Canadians. Currently, the House of Commons is undergoing a similar process.

To date the committee has met with government ministers, the Director of the Canadian Security Intelligence Service and international and domestic experts on the threat environment within which the Anti-terrorism Act is expected to operate. We continue our deliberations of the threat environment today with testimony from Professor Wesley Wark from the University of Toronto. Committee members followed the work of Professor Wark on a recent forum held here on these issues. Professor Wark, please proceed.

**Professor Wesley K. Wark, International Relations Programme, University of Toronto:** Madam Chairman, thank you. I am grateful for the privilege of addressing this Special Senate Committee. I will preface my remarks by saying that I was one of a number of experts who gave testimony before Parliament in the fall of 2001, when Bill C-36 was drafted for the House of Commons. I have followed the evolution of the bill and the threat environment, as well as public attitudes in Canada since that time.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 15 mars 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour entreprendre un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch. 41).

**Le sénateur Joyce Fairbairn** : (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente** : Chers collègues, je déclare ouverte la dixième réunion du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste. En octobre 2001, en réaction directe aux attaques terroristes menées à New York, à Washington, D.C., et en Pennsylvanie et à la demande des Nations Unies, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-36 modifiant certaines lois, mieux connu sous son titre abrégé, Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation, le Parlement avait été prié d'accélérer l'examen de la loi, requête à laquelle il avait acquiescé. L'échéance fixée pour l'adoption du projet de loi était la mi-décembre 2001. Cependant, selon certains, il était difficile de bien évaluer l'éventuel impact du projet de loi en aussi peu de temps. Par conséquent, il avait été convenu que, trois ans plus tard, le Parlement serait prié d'examiner les dispositions de la loi et leur impact sur les Canadiens, ce qui lui permettrait de prendre du recul et de revoir la mesure dans un contexte public moins chargé sur le plan émotif.

Le Sénat a donc mandaté le comité sénatorial spécial pour faire l'examen de la loi, s'acquittant ainsi de son obligation. Quand il aura terminé ses travaux, le comité fera rapport de ses conclusions au Sénat en faisant ressortir tout point à corriger. Les résultats de ces travaux seront mis à la disposition du gouvernement et de tous les Canadiens. Un processus identique est en cours à la Chambre des communes.

Jusqu'ici, le comité a entendu des ministres, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité, mieux connu sous le sigle SCRS, de même que des experts internationaux et canadiens, lui décrire le contexte de menace dans lequel la Loi antiterroriste est censée s'appliquer. Nous poursuivons nos délibérations sur le contexte de la menace en entendant aujourd'hui le témoignage de M. Wesley Wark, professeur à l'Université de Toronto. Les membres du comité ont pu suivre les travaux de M. Wark grâce à un forum qui a eu lieu récemment au sujet de ces questions. Monsieur Wark, si vous voulez bien faire votre déclaration.

**M. Wesley K. Wark, Programme des relations internationales, Université de Toronto** : Madame la présidente, je vous remercie. Je suis reconnaissant au comité sénatorial spécial de m'accorder le privilège de venir témoigner. Avant de faire ma déclaration, j'aimerais dire que j'étais du nombre des experts qui ont témoigné devant le Parlement à l'automne 2001, quand le projet de loi était à l'étude à la Chambre des communes. J'ai suivi l'évolution du projet de loi de même que le contexte de la menace, ainsi que l'attitude du grand public au Canada depuis lors.



Bill C-36 was introduced and enacted in the fall of 2001, at a time of crisis and high anxiety when many experts expected the imminent launching of second-wave al Qaeda strikes against North America. If not proposed emergency legislation, Bill C-36 was certainly proposed crisis legislation. It must be acknowledged that even in that crisis environment, important modifications to the draft legislation were made in the fall of 2001 to meet criticisms aired in Parliament and before the then Special Senate Committee mandated to examine its subject matter.

Despite the revamping of the bill from its original form to its final version, critics of Bill C-36 continue to argue that it represents an unnecessary intrusion into Canadian civil liberties and an unnecessary affront to Canadian values. I have heard these arguments often. They are based on one of two general grounds, sometimes explicit and sometimes implicit, either that Bill C-36 was unnecessary because the existing Criminal Code was sufficient to handle terrorist offences or — and this is generally a more implicit argument — because the level of threat to Canada and Canadian interests did not warrant the expansion of judicial and government powers. Much of this criticism was aired in a vacuum with little knowledge of comparable powers and legislation that had been enacted among our close allies. Since the fall of 2001, many of the more significant powers of the Anti-terrorism Act have been used only lightly. No second-wave al Qaeda strikes in North America have occurred yet. Does this mean that Bill C-36 was unnecessary? In my opinion, it does not mean that. The legislation represents a necessary tool in an ongoing and, no doubt, lengthy fight against terrorism. The legislation is necessary but, not surprisingly given the circumstances in which it was enacted, flawed and incomplete, in my view in some senses. As enacted, Bill C-36 has come some of the characteristics of a bogeyman when it comes to public discussions. The current review of the Anti-terrorism Act in Parliament may become bogged down in a repetition of the arguments that took place in the fall of 2001. Were this to happen, we might miss the opportunity to correct some of the bill's flaws and to see beyond its details to understand how the legislation has failed some broader national security needs and public goods.

The more detailed points and recommendations I will make to this committee in respect of the act are based on a series of factors or underlying arguments that I will outline quickly. First, the assertion that the terrorist threat to Canadian interests and global interests is real, significant and ongoing. Second, the criminalization of terrorist offences was necessary. I do not buy the argument that the pre-September 11 Criminal Code could have done the job. Third, Canada had an obligation to meet international and UN conventions on terrorist offences. Fourth, it is important to under that the bill has a important political and symbolic function to perform in calling Canadian public attention to the threat of terrorism. Fifth, the act ultimately depends heavily for its legitimacy on public support and knowledge. Sixth, the act ultimately depends on the capabilities of the government security and intelligence community for its effectiveness. The flaws in the act rest mainly not on some of the legislative details that have been the focus of debate but on its failure to secure

Le projet de loi C-36 a été déposé et il est entré en vigueur à l'automne 2001, à un moment de crise et de grande anxiété, alors que de nombreux experts prévoyaient une deuxième vague imminente d'attaques d'al-Qaïda en Amérique du Nord. S'il n'était pas une mesure d'urgence, le projet de loi C-36 était assurément une mesure de crise. Il faut reconnaître que, même dans ce contexte de crise, d'importantes modifications au projet de loi ont été apportées à l'automne 2001 afin de tenir compte des critiques formulées au Parlement et devant le comité sénatorial spécial alors mandaté pour en examiner la teneur.

En dépit du réaménagement du projet de loi C-36, ses pourfendeurs continuent de soutenir qu'il représente une atteinte inutile aux libertés civiles canadiennes et un affront tout aussi inutile aux valeurs canadiennes. J'ai souvent entendu ces arguments. Ils s'appuient sur deux motifs principaux, parfois explicites, parfois implicites, soit que le projet de loi était inutile parce que le Code criminel prévoyait déjà les pouvoirs requis pour traiter des crimes terroristes ou — il s'agit-là d'un argument en règle générale plus implicite — parce que le niveau de menace au Canada et à l'égard des intérêts canadiens ne justifiait pas un accroissement des pouvoirs judiciaires et gouvernementaux. Une grande partie de ces critiques a été formulée dans le vide, en sachant très peu des pouvoirs et des lois comparables approuvés par nos proches alliés. Depuis l'automne 2001, bon nombre des pouvoirs les plus importants de la Loi antiterroriste ont été très peu exercés. Il n'y a pas encore eu de seconde vague d'attaques d'al-Qaïda en Amérique du Nord. Est-ce à dire que le projet de loi C-36 était inutile? À mon avis, non. La loi représente un outil nécessaire dans la lutte sans aucun doute longue que nous menons contre le terrorisme. La loi est nécessaire, mais, ce qui n'est pas étonnant étant donné les circonstances dans lesquelles elle a été adoptée, elle comporte certaines lacunes. Tel qu'entré en vigueur, le projet de loi C-36 est brandi un peu comme un croquemitaine dans le débat public. L'examen actuel de la Loi antiterroriste au Parlement pourrait s'enliser dans une répétition des arguments entendus à l'automne 2001. Si c'était le cas, nous pourrions rater l'occasion de corriger certaines lacunes du projet de loi et d'aller au-delà de ces détails pour savoir en quoi il n'a pas répondu à certains besoins plus généraux de sécurité nationale et de protection des biens publics.

Les points plus techniques dont je vais vous parler et les recommandations que je ferai concernant la loi s'appuient sur une série de facteurs ou d'arguments sous-jacents que je vais brièvement vous décrire. Je commencerai par affirmer que la menace terroriste à l'égard des intérêts canadiens et des intérêts mondiaux est réelle, significative et actuelle. Ensuite, la criminalisation des actes terroristes était essentielle. Je ne suis pas convaincu que le Code criminel tel qu'il existait avant le 11 septembre 2001 aurait suffi. Ensuite, le Canada avait l'obligation de mettre en œuvre les conventions internationales et les conventions des Nations Unies relatives aux crimes terroristes. Quatrièmement, il importe de comprendre que le projet de loi a une fonction symbolique et politique importante puisqu'il attire l'attention du public canadien sur la menace du terrorisme. Cinquième point, la loi, en fin de compte, tire une grande partie de sa légitimité de l'appui public. Sixième point, l'efficacité de la loi est fonction, en bout de ligne, des services de sécurité et du

public legitimacy and to ensure operational effectiveness. With the indulgence of the committee, I will proceed to a series of detailed observations that follow the bill clause by clause.

The first observation is in respect of the so-called draconian provisions of section 83.28 of the act, *Investigative Hearing*, and section 83.3, *Recognizance with Conditions*. It is my view that Parliament should insist on prompt and full annual reporting requirements, to which the government has not always adhered, to date. I also believe that these draconian provisions should be renewed subject to a further sunset clause. This leads to my second detailed recommendation — that Parliament should require an ongoing or constant review process of the Anti-terrorism Act on the current three-to-five-year cycle. I would not recommend the ongoing one-year review that the British Parliament recently adopted. I think that a three-to-five-year cycle is perfectly appropriate. Third, by way of recommendation the use of Attorney General certificates regarding disclosure of evidence in trials and proceedings is a powerful tool that we need to keep under close scrutiny. This power should be reviewed again as part of the ongoing scrutiny of the act as more experience is gained through its usage. This also links to some amendments to the Access to Information and Privacy Act, which also gives the government discretion to withhold information in that process. The first three observations refer to one of the key issues on my mind — how to secure and sustain public legitimacy and knowledge of the nature of the act and its implications.

My fourth observation is in respect of Part 4, which received little attention in the examination of Bill C-36 in the fall of 2001, and the creation of FINTRAC, the Financial Transactions Reports Analysis Centre of Canada. This small part of the act carries important lessons for us in operational effectiveness. For the sake of better efficiency and coordination, Parliament should consider separating the money laundering and terrorist financing duties of FINTRAC and placing terrorist financing responsibilities under the Counter-terrorism Branch of CSIS. The alternative would be to move FINTRAC, in its entirety, under Public Safety and Emergency Preparedness Canada, PSEPC. I am sure that senators are aware that FINTRAC had an existence prior to September 11 and its duties were assigned only to tracing criminal money laundering. FINTRAC was given an added responsibility after September 11 to follow terrorist financing. The institutional assumption was that there was a similarity of congruence between terrorist financing and criminal money laundering. I do not believe any such congruence actually exists. In fact, we have created an agency with two different responsibilities, and I fear for its effectiveness in that respect.

renseignement du gouvernement. Les lacunes de la loi se trouvent essentiellement non pas dans certains détails techniques sur lesquels s'est concentré le débat, mais plutôt dans le fait qu'on n'a pas réussi à en faire reconnaître publiquement la légitimité et à en faire une application efficace. Avec votre indulgence, je vais faire une série d'observations plus précises en suivant l'ordre des dispositions du projet de loi.

Ma première observation concerne les dispositions censément draconiennes de l'article 83.28 de la loi, *Investigation*, et de l'article 83.3, *Engagement assorti de conditions*. À mon avis, le Parlement devrait insister dans la loi sur la présentation prompte d'un rapport annuel complet, exigence que le gouvernement n'a pas toujours respectée jusqu'ici. J'estime également que ces dispositions draconiennes devraient être renouvelées, mais en renouvelant également l'article de temporisation. Voilà qui m'amène à ma deuxième recommandation détaillée — que le Parlement exige la mise en place d'un processus d'examen constant ou permanent de la Loi antiterroriste tous les trois ou cinq ans. Je ne recommanderais pas l'examen annuel permanent adopté récemment par le Parlement britannique. Un cycle de trois à cinq ans me semble parfaitement convenir. Troisième recommandation, le recours aux certificats du procureur général à l'égard de la communication de la preuve durant des procès et des procédures est un outil puissant dont il faut surveiller de près l'utilisation. Il faudrait examiner à nouveau ce pouvoir dans le cadre de la surveillance permanente de l'application de la loi, à mesure que nous gagnons en expérience à son sujet. Cela a aussi un rapport avec certaines modifications apportées à la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée qui confèrent au gouvernement le pouvoir discrétionnaire de ne pas communiquer de l'information dans ce cadre. Les trois premières observations sont liées à un des principaux enjeux, selon moi — comment obtenir que la population reconnaisse la légitimité de la loi et en comprenne la nature et les répercussions.

Ma quatrième observation concerne la Partie 4, à laquelle on a porté très peu d'attention durant l'examen du projet de loi C-36, à l'automne 2001, et la création du CANAFE, c'est-à-dire du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Cette petite partie de la loi est la source d'importants enseignements pour nous, sur le plan de l'efficacité d'application. Par souci d'une plus grande efficacité et d'une meilleure coordination, le Parlement devrait envisager de scinder les fonctions du CANAFE en matière de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes et de faire relever ce dernier volet de la Direction générale de l'antiterrorisme du SCRS. L'alternative consisterait à faire relever tout le CANAFE de Sécurité publique et Protection civile Canada. Vous êtes conscients, j'en suis sûr, que le CANAFE existait déjà avant le 11 septembre et que sa fonction se limitait à repérer les activités de blanchiment du produit de la criminalité. Le CANAFE s'est vu confier après le 11 septembre la responsabilité supplémentaire de suivre les opérations financières de manière à repérer d'éventuelles sources de financement des activités terroristes. On partait de l'hypothèse qu'il existait une certaine congruence entre les deux. En fait, je rejette cette hypothèse. En réalité, nous avons créé un organisme auquel nous avons confié deux responsabilités distinctes, et je crains qu'il ne soit pas très efficace sur ce plan.



For my fifth observation, I will move on to another part of the act that also speaks to the question of operational effectiveness and its impact on the general workings of the Canadian security and intelligence community — Part 6 and the enabling legislation for the Communication Security Establishment. In the fall of 2001 we had many dramatic issues to debate, such as the definitions of “terrorism,” the prescribed lists of terrorist entities, facilitation of terrorism, charity, registrations, et cetera. My argument is that with the passage of time and the lowering of some of our anxieties, it is time now to pay attention to some of these details. The Communication Security Establishment is engaged in the collection of foreign intelligence and is a critical component of the Canadian intelligence community, although it is one of its most secret arms. Section 273.65 of the Anti-terrorism Act gives the CSE the authority under ministerial direction to target what is defined as “private communications.” In practice, the CSE interprets this authority to mean that it can collect some signals’ intelligence within Canada, as long as Canadian targets are at one end of a foreign-based communication net. From my own study of signals intelligence agencies, which goes back more than 20 years, I cannot see this as anything more than a polite fiction. Parliament should insist on a review of the CSE capabilities and interception policies to determine whether a distinction between foreign and domestic intercept targets remains valid in an age of terrorist threats and whether the existing lines of authority between the CSE and CSIS, in respect of monitoring the interception of communications, operate to the requisite levels of effectiveness. Otherwise, we risk losing one key intelligence collection tool in the war on terror, and this speaks to the issue of effectiveness.

My sixth observation concerns the Security of Information Act, which received relatively little attention in the fall of 2001 because it was overshadowed by other issues. The Security of Information Act is addressed near the end of the bill and was a revision of the Official Secrets Act, carried out after a long study of the problems inherent in the old Official Secrets Act. The new Security Information Act is a disaster, in my opinion. Its definition of “special operational information” is too broad and diffuse. Its public-interest whistle-blowing provisions are inoperable. Its creation of a class of persons “permanently pledged to secrecy” is Orwellian, unnecessary and impossible to administer in practice. The Security of Information Act has the capacity to introduce an unwarranted chill on informed public debate on national security issues. The Juliet O’Neill case, of the *Ottawa Citizen* reporter served with a search warrant under the Anti-terrorism Act, is an example of this. My advice to Parliament is that this part of the act be rejected in its entirety and sent back to the Department of Justice Canada for a thorough re-drafting. The Security of Information Act speaks to both the issues of effectiveness and public legitimacy.

En ce qui concerne ma cinquième observation, nous allons passer à une autre partie de la loi qui a également une influence sur l’efficacité de son application et sur le fonctionnement général du milieu canadien de la sécurité et du renseignement de sécurité — je parle de la Partie 6 et de la loi instituant le Centre de la sécurité des télécommunications. À l’automne 2001, nous avons de nombreux grands enjeux à débattre, comme la définition du « terrorisme », les entités inscrites, la facilitation du terrorisme, les œuvres de bienfaisance et ainsi de suite. Ce que j’en dis, c’est qu’avec les années et l’apaisement de certaines craintes, le temps est maintenant venu de porter attention à certains de ces détails. Le Centre de la sécurité des télécommunications travaille à la collecte de renseignements de sécurité à l’étranger et il représente une composante névralgique du milieu canadien du renseignement, même s’il en est une des plus secrètes. L’article 273.65 de la Loi antiterroriste confère au CST le pouvoir, sur autorisation du ministre, d’intercepter ce que nous appelons des « communications privées ». Dans la pratique, le CST interprète ce pouvoir comme lui donnant le droit de faire la collecte de certains renseignements d’origine électromagnétique au Canada même, à condition que les cibles canadiennes fassent partie d’un réseau de communication basé à l’étranger. Ma propre étude des organismes de collecte de renseignements d’origine électromagnétique entamée il y a vingt ans me fait dire que ce n’est rien d’autre qu’une fiction polie. Le Parlement devrait insister pour examiner les capacités et la politique d’interception du CST afin de voir s’il est encore valable de faire une distinction entre les cibles d’interception étrangères et intérieures en cette période de menaces terroristes et si les liaisons hiérarchiques actuelles entre le CST et le SCRS concernant la surveillance de l’interception des communications ont toute l’efficacité voulue, sans quoi nous risquons de perdre un de nos principaux outils de collecte de renseignements dans notre guerre contre la terreur, ce qui en diminuerait l’efficacité.

Ma sixième observation concerne la Loi sur la protection de l’information à laquelle on a porté relativement peu d’attention à l’automne 2001 parce qu’elle était éclipsée par d’autres questions. La Loi sur la protection de l’information est mentionnée vers la fin du projet de loi sous forme de modifications apportées à la Loi sur les secrets officiels après une longue étude des problèmes inhérents à l’ancienne loi. La nouvelle Loi sur la protection de l’information est une catastrophe, si vous voulez mon opinion. Sa définition des « renseignements opérationnels spéciaux » est trop générale et diffuse. Ses dispositions relatives à la dénonciation dans l’intérêt public sont sans effet. La création d’une catégorie de personnes « astreintes au secret à perpétuité » est orwellienne, inutile et impossible à appliquer dans la pratique. La Loi sur la protection de l’information peut entraver sans justification la tenue d’un débat public informé sur des questions de sécurité nationale, comme en témoignent l’affaire *Juliet O’Neill*, cette journaliste du *Ottawa Citizen* qui a fait l’objet d’un mandat de perquisition aux termes de la Loi antiterroriste. Mon conseil au Parlement est de rejeter entièrement cette partie de la loi et de renvoyer le ministère de la Justice du Canada à ses devoirs. La Loi sur la protection de l’information met en jeu à la fois l’efficacité et la légitimité publique.



My seventh observation is that, by creating a special category of terrorist offences under the Criminal Code, the Anti-terrorism Act contributed significantly to a post-September 11 momentum that saw the RCMP, as well as provincial and municipal police forces, engage in counterterrorist investigations in a significant way. This has led to the creation of problems of mandated jurisdiction between law enforcement agencies and intelligence gatherers, in particular the Canadian Security and Intelligence Service, CSIS. The rush by law enforcement agencies into counterterrorism activities, for which they have little expertise, needs to be halted and reassessed, especially in light of the actions in the Maher Arar case. Distinctions between the investigative function, with CSIS in the lead, and the arrest function, with law enforcement agencies fulfilling their necessary mandate, needs to be reasserted. To achieve this, Parliament should insist on a full-scale public review of the counterterrorism function at the federal level, which may need to be broadened in respect of the general effectiveness of Canadian intelligence, to meet 21st century domestic and global security threats. We are the only member of our tightly knit intelligence alliance that has not engaged in a full-scale public review of some aspect of its intelligence capabilities. The British, Americans, Australians and New Zealanders have done this.

My eighth observation is that the act ultimately depends on public support and knowledge for its standing in Canadian society. This evokes the question of chivalrous mythologies and bogeymen. Canadians remain confused about the nature and reality of terrorist threats. The government has failed in its duty to educate citizens about this threat or to assist in creating conditions whereby a fully informed debate can occur. To remedy this problem, I would suggest that an annual government document be tabled in Parliament that assesses the current threat from terrorism to Canadian domestic and global security. This document should be compiled by the Minister for Public Safety and Emergency Preparedness with input from a national security advisor. The report might be similar to the annual report of the U.S. State Department on global trends in terrorism. This recommended annual government report should also spell out for Canadians the respective roles and functions of the various components of the security and intelligence community, which would be one step toward achieving public legitimacy.

**The Chairman:** Thank you, Professor Wark. We will go to questions.

**Senator Andreychuk:** Professor Wark, you have hit upon a point with which I disagree. There is a concern about authorizing powers to the government that it never had before in any systematic way, and citizens should be worried about those powers because they can affect the rights of all Canadians. However, I agree that we will not be effective if we do not

Comme septième observation, en créant une catégorie spéciale de crimes terroristes dans le Code criminel, la Loi antiterroriste a sensiblement contribué à donner un élan post-11 septembre qui a permis à la GRC, de même qu'aux corps policiers provinciaux et municipaux, de se lancer massivement dans des enquêtes antiterroristes, ce qui a créé des problèmes de juridiction entre les organismes d'application de la loi et ceux qui font du renseignement de sécurité, en particulier le Service canadien du renseignement de sécurité, c.-à-d. le SCRS. La ruée des organismes d'application de la loi vers les activités de lutte au terrorisme, pour lesquelles ils ont peu de compétences, doit être stoppée et réévaluée, surtout à la lumière de ce qui s'est produit dans l'affaire *Maher Arar*. Il faut redéfinir la distinction entre la fonction d'enquête, le SCRS en assumant l'initiative, et la fonction d'arrestation, les organismes d'application de la loi remplissant leur mandat fondamental. Pour y arriver, il faudrait que le Parlement insiste sur un examen public à grande échelle de la fonction antiterrorisme au niveau fédéral, qu'il faudrait peut-être élargir en ce qui concerne l'efficacité générale du renseignement de sécurité canadien, de manière à faire face aux menaces à la sécurité canadienne et mondiale du XXI<sup>e</sup> siècle. Nous sommes le seul membre de notre alliance du renseignement de sécurité tricotée serré qui n'a pas fait d'examen public complet de certains aspects de ses services de renseignement. Les Britanniques, les Américains, les Australiens et les Néo-Zélandais l'ont tous fait.

Comme huitième point, je précise que l'opinion de la société canadienne à l'égard de la loi est fonction en fin de compte de l'appui public et de la connaissance qu'on en a. C'est ici qu'entrent en jeu les mythes chevaleresques et le croquemitaine. Les Canadiens demeurent perplexes quant à la nature et à la réalité des menaces terroristes. Le gouvernement n'a pas réussi, comme il le doit, à informer les Canadiens au sujet de cette menace ou à aider à créer les conditions grâce auxquelles un débat pleinement éclairé pourrait avoir lieu. Pour y remédier, il faudrait selon moi que le gouvernement dépose au Parlement chaque année un document qui évalue la menace courante que fait peser le terrorisme sur la sécurité intérieure canadienne et sur la sécurité mondiale. Le document devrait être produit par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile avec la participation d'un conseiller en matière de sécurité nationale. Il pourrait prendre la forme du rapport annuel produit par le Département d'État des États-Unis sur les tendances mondiales en matière de terrorisme. Le rapport gouvernemental annuel que je recommande devrait aussi décrire à l'intention des Canadiens les fonctions et rôles respectifs des diverses composantes du milieu de la sécurité et du renseignement de sécurité, ce qui contribuerait à en asseoir la légitimité publique.

**La présidente :** Monsieur Wark, je vous remercie. Nous allons maintenant passer aux questions.

**Le sénateur Andreychuk :** Monsieur Wark, vous avez mentionné un point avec lequel je suis en désaccord. Le fait de conférer au gouvernement des pouvoirs qu'il n'a jamais eus auparavant de manière systématique est préoccupant, et les Canadiens et Canadiennes devraient s'en préoccuper parce qu'il peut affecter les droits de tous les Canadiens. Toutefois, je

understand intelligence gathering. Could you expand on why you think that our counterterrorism functions have to be reviewed? In the United States we have seen that intelligence gathering and its interpretation — not the laws and their application — constituted the weak link. Are we missing out for lack of personnel, training and updating of skills? Is this your meaning when you talk about the situation in Canada or is it more than that vis-à-vis Britain, the United States and other countries?

**Mr. Wark:** That good question gives me the opportunity to expand on this issue. There are a number of points. It is understood and accepted that in any kind of engagement with terrorism, whether it is called “a war on terror” or otherwise, all security precautions that you might take are dependent for their effectiveness on good intelligence. You often hear the catchphrase “intelligence is the first line of defence.” Everyone understands the truth of that, in principle. If it is true in practical terms, then it requires considerable upgrading of intelligence capabilities in many countries, not just in Canada, and an ability to constantly review and assess those capabilities. Although we have existing accountability and review systems in Canada, and planned ones if a parliamentary committee were established, they have been largely focused for historical reasons on the adherence to law of these agencies. No genuine and significant concerns about effectiveness and capability have been included in the mandates of these agencies.

I say that to underline one point: in neither our accountability and review mechanisms nor in the security intelligence community within Canada is there capacity to study themselves in an honest way. There is no institutional or cultural capacity to do this. If you were to accept the point that we need some kind of thorough assessment of capabilities on an ongoing basis, then you would have to ask how it should be accomplished. Something in the order of a public review is required, of a kind that we have not seen in Canada since the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada under Liberal minister Donald MacDonald, reported in the early 1980s. We have gone through a process of developing a national security strategy document, and we have been promised foreign defence policy reviews. However, the missing piece of the puzzle is an intelligence and security capabilities review, which can only be generated through a public process or external expert study.

It is vitally important for Canada to get this right for our domestic security, for the way in which we work with our allies and for our understanding of the significance of Canadian-generated information, as opposed to ally-generated information, on global issues and problems.

reconnais que nous ne sommes pas efficaces si nous ne comprenons pas comment se fait la collecte de renseignements de sécurité. Pourriez-vous nous parler plus abondamment de la raison pour laquelle vous estimez que notre fonction antiterroriste devrait être examinée? Nous avons vu qu'aux États-Unis, la collecte de renseignements de sécurité et leur interprétation — non pas les lois et leur application — était le maillon faible. Ratons-nous la cible à cause d'un manque de personnel, de formation et de perfectionnement des compétences? Est-ce ce que vous voulez dire quand vous parlez de la situation au Canada, ou ces observations visent-elles davantage la Grande-Bretagne, les États-Unis et d'autres pays?

**M. Wark :** Voilà une excellente question qui va me permettre d'en dire davantage au sujet de cet enjeu. J'ai plusieurs points à faire valoir. Tous comprennent et acceptent ce dans tout genre d'engagement avec le terrorisme, qu'il s'agisse d'une « guerre contre la terreur » ou d'autre chose, l'efficacité de toutes les précautions qu'on pourrait prendre en matière de sécurité dépend de la qualité du renseignement de sécurité. On entend souvent dire que le renseignement de sécurité est la première ligne de défense. Tous en reconnaissent la vérité, en principe. Si c'est vrai en termes pratiques, alors il faut nettement améliorer les services de renseignement de nombreux pays, non seulement du Canada, et pouvoir constamment les examiner et les évaluer. Bien qu'il existe au Canada des mécanismes de reddition de comptes et d'examen et qu'on en prévoit un si un comité parlementaire était créé à cette fin, ils ont largement porté, pour des raisons historiques, sur le respect de la loi par ces organismes. Le mandat de ces organismes n'inclut pas de préoccupation véritable et importante au sujet de l'efficacité et de la capacité.

Je l'ai dit pour bien faire comprendre un point : nulle part dans notre mécanisme de reddition de comptes et d'examen ou dans le milieu du renseignement de sécurité au Canada y a-t-il une capacité d'auto-évaluation honnête. Cela ne fait pas partie du mandat ou de la culture des organismes. Si vous admettiez le besoin de faire une analyse fouillée des capacités en permanence, vous auriez à vous demander comment le faire. Une sorte d'examen public s'impose, un genre d'examen qui ne s'est pas vu au Canada depuis la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada tenue sous le ministre libéral Donald MacDonald qui a fait rapport au début des années 80. Nous avons franchi les étapes d'un processus d'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale et on nous a promis des examens de la politique canadienne en matière d'affaires étrangères et de défense. Cependant, la pièce manquante du casse-tête est un examen des services de sécurité et de renseignement qui ne peut se faire que dans le cadre d'un processus public ou d'une étude menée par des experts de l'externe.

Il est absolument vital que le Canada s'y prenne bien pour assurer sa sécurité intérieure, pour travailler comme il faut avec ses alliés et pour comprendre l'importance des renseignements de source canadienne, par opposition aux renseignements provenant des alliés au sujet des enjeux et des problèmes mondiaux.

The underlying point is that the public must have confidence in knowing that our security and intelligence community is up to the task; and that public confidence cannot be generated by a public relations campaign of the government. Rather, it has to be underpinned by a process of systematic review that is extended over time.

We do not have that capability in Canada, which is a weak spot. We are not testing the operational capability of the intelligence community and not providing the necessary material for an informed public debate. In Canada, we have a secret intelligence community; and, in the public domain, we have a great deal of mythology, concern and anxiety, much of which is unnecessary, about that secret community. That is a matter of tradition and how we did things in the past. That has to change.

**Senator Andreychuk:** Do you see any of the old patterns changing? I still see the government response as being, "if we do not have all these powers and if you do not allow us this discretion, you will be at risk." However, when asked how it would exercise the power, the answer would be, "we cannot say because if we were to disclose any intelligence, we would then be vulnerable to an attack by virtue of releasing information." How would one conduct such a public policy and bridge that attitude?

**Mr. Wark:** It is a false problem, in a way. Other countries have engaged in this process successfully over time. Britain, Australia and the United States have had public reviews of their intelligence capabilities and problems. The point of these reviews is not to find scapegoats or to score political points but to improve the effectiveness of intelligence communities. You can review an intelligence and security function without giving away secrets, which has been established by long practice in many countries. Canada does not have that tradition. If you accept that intelligence has to be a first line of defence, as it is for other countries, then you need a way to generate the confidence that the first line of defence is truly capable of doing the job. The best way to assure and convince the public is through a public review process, for which there are various methods. It could be done by a parliamentary committee, which was promised but does not exist, or by a Royal commission. However, nothing has been done yet and it is a considerable weak spot.

On the issue of powers, I differ from many critics of Bill C-36. Although it was proposed omnibus legislation, I do not see it as giving the government an overweening new footprint in the field of security and intelligence matters. In looking closely at the bill, one can see not only the necessary measures but also a great deal of cautionary measure with many checks and balances.

We were all expressed theoretical concerns, quite appropriately, about the potential for abuse in various provisions of Bill C-36. We should be somewhat reassured by

Le point sous-jacent, c'est qu'il faut que le grand public ait confiance, qu'il sache que nos services de sécurité et de renseignement sont à la hauteur. Or, ce n'est pas une campagne de relations publiques du gouvernement qui inspirera cette confiance. Ce sera plutôt un processus d'examen systématique qui se prolonge dans le temps.

Nous n'en avons pas la capacité au Canada, ce qui est un point faible. Nous ne mettons pas à l'essai la capacité opérationnelle du milieu du renseignement et nous ne fournissons pas la documentation essentielle pour avoir un débat public informé. Au Canada, nous avons un milieu du renseignement secret et, dans le domaine public, règnent beaucoup de mythes, de préoccupations et d'angoisses, non fondées en grande partie, au sujet de ce milieu secret. C'est une question de tradition et de façon dont les choses se sont faites dans le passé. Il faut que cela change.

**Le sénateur Andreychuk :** Voyez-vous un changement dans les vieilles habitudes? La réaction du gouvernement continue d'être : « Si vous ne nous donnez pas tout ces pouvoirs et ne nous permettez pas d'exercer un pouvoir discrétionnaire, vous serez à risque ». Cependant, quand on lui demande comment il va exercer le pouvoir, sa réaction est de nous dire qu'il ne peut pas le préciser parce que la communication des renseignements nous rendrait vulnérables à une attaque. Comment avoir dans un pareil contexte une politique publique et modifier les attitudes?

**M. Wark :** En un certain sens, le problème est faux. D'autres pays ont fait des examens réussis. La Grande-Bretagne, l'Australie et les États-Unis ont tous mené des examens publics de leurs services de renseignement et de leurs problèmes. L'idée de ces examens n'est pas de trouver des boucs émissaires ou de se faire du capital politique, mais bien d'améliorer l'efficacité des services de renseignement. Il y a moyen d'examiner la fonction de sécurité et de renseignement sans révéler les secrets, une pratique établie depuis longtemps dans de nombreux pays. Ce n'est pas l'usage au Canada. Si vous admettez que le renseignement de sécurité est la première ligne de défense, comme dans d'autres pays, alors il faut trouver un moyen de convaincre le public que cette première ligne de défense est vraiment capable de faire le travail. Le meilleur moyen d'en convaincre le public est de faire un examen public, pour lequel il existe diverses méthodes. Il pourrait être confié à un comité parlementaire, ce qui a été promis mais n'a jamais été fait, ou à une commission royale d'enquête. Toutefois, rien n'a encore été fait, et c'est là une faiblesse importante.

En ce qui concerne les pouvoirs, je ne suis pas d'accord avec de nombreuses critiques formulées à l'égard du projet de loi C-36. Bien qu'il s'agisse au départ d'un projet de loi omnibus, je ne crois pas qu'il confère au gouvernement de nouveaux pouvoirs démesurés dans le domaine de la sécurité et du renseignement. Si l'on examine de près le projet de loi, on constate la présence non seulement des mesures nécessaires, mais également de beaucoup de mesures de précaution et de nombreuses balises.

Nous avons tous à bon droit exprimé des préoccupations théoriques au sujet du potentiel d'abus présent dans diverses dispositions du projet de loi C-36. L'historique du recours au projet de loi depuis son adoption en décembre 2001 devrait nous



the history of the use of the bill since its enactment in December 2001 in that we have witnessed relatively few abuses and a cautious and conservative use of the act for the most part.

**Senator Andreychuk:** Bill C-36 cannot be analyzed except in conjunction with all of the other acts affected by it and the new powers gained by the government. It does not surprise me that Bill C-36, on its own, does not look as threatening as it did initially. However, that changes when it is viewed relative to the other acts that resulted from the passage of the bill, in particular the Aeronautics Act and the act that gives ministers the ability to shut down in the event of a crisis such as SARS, which has nothing to do with terrorism. We have expanded powers not by virtue of Bill C-36 but by virtue of the resultant legislation and matters that go beyond terrorism. Those who follow this develop an unease when they realize the collection of capabilities that are in the hands of the government without review processes.

**Mr. Wark:** I would respond by saying that lack of distinction in large segments of the population between the powers of Bill C-36 and issues to do with racial profiling and immigration security certificates complicates public understanding of Bill C-36 and the general issue of government powers and policies in this field. As you are aware, racial profiling is not mentioned in Bill C-36 and, therefore, is not in the act. The immigration security certificate process is long established and predates September 11 by one decade; thus, it has nothing to do with Bill C-36. You are quite right to say that all of this is part of a general conception of the problem of government powers. I would hope that this committee and the parliamentary review will deal with it and take some steps to dispel some of the mythology.

**Senator Smith:** In your introductory remarks, I am not sure whether you used the word "myth." However, you did say that you disagreed with the viewpoint expressed by some that the provisions in the Criminal Code at the time of 9/11 were adequate to deal with any necessary actions. I am not arguing with you, but I would ask you to explain the gaps if we had only the Criminal Code.

**Mr. Wark:** I should backpedal slightly and underline the fact that I am not a lawyer. My principal view on this is twofold, or perhaps threefold. The existing Criminal Code would not assist Canada in terms of bringing its legislation into line with UN conventions. Therefore, we would have to engage in a process of legislative revision to meet those UN conventions on terrorist offences of various kinds.

We all understand the law as having a symbolic and political function. The Canadian public expected the Government of Canada to take steps to single out terrorism as a particular

rassurer quelque peu, en ce sens qu'il y a eu relativement peu d'abus et qu'on a invoqué la loi, la plupart du temps, avec prudence.

**Le sénateur Andreychuk :** Le projet de loi C-36 ne peut être analysé autrement que de concert avec toutes les autres lois qu'il touche et les nouveaux pouvoirs acquis par le gouvernement. Je ne suis pas surprise que le projet de loi C-36, à lui seul, ne semble pas aussi menaçant qu'au début. Cependant, cette perception change quand on le considère par le prisme des autres lois qu'il a modifiées, en particulier la Loi sur l'aéronautique et celle qui confère aux ministres le pouvoir de tout arrêter s'il y avait une crise comme celle du SRAS, qui n'avait rien à voir avec le terrorisme. Nous avons élargi les pouvoirs non pas dans le projet de loi C-36, mais dans les lois qu'il a modifiées, au nom de principes qui vont au-delà du terrorisme. Ceux qui suivent la situation se sentent mal à l'aise quand ils se rendent compte de toute la série de pouvoirs qui sont conférés au gouvernement et qui ne sont pas soumis à un processus d'examen.

**M. Wark :** Ma réaction est de dire que la confusion qui règne au sein d'une grande partie de la population entre les pouvoirs conférés par le projet de loi C-36 et les questions concernant le profilage racial et les certificats de sécurité en matière d'immigration empêche de bien comprendre le projet de loi C-36 et la question plus générale des politiques et des pouvoirs gouvernementaux dans ce domaine. Comme vous le savez, le profilage racial n'est pas mentionné dans le projet de loi C-36 et, par conséquent, ne se retrouve pas dans la loi. Le processus de délivrance de cette attestation de sécurité en matière d'immigration est établi depuis longtemps et a précédé de dix ans le 11 septembre; par conséquent, il n'a rien à voir avec le projet de loi C-36. Vous avez tout à fait raison de dire que tout cela fait partie de la perception générale qu'on a des pouvoirs du gouvernement. J'espère que votre comité et l'examen parlementaire en traiteront et que des mesures seront prises pour chasser certaines fausses impressions.

**Le sénateur Smith :** Dans votre déclaration liminaire, je ne suis pas sûr que vous ayez prononcé le mot « mythe ». Cependant, vous avez bel et bien dit que vous n'étiez pas d'accord avec le point de vue exprimé par certains selon lesquels les dispositions du Code criminel au moment des attaques, le 11 septembre, suffisaient pour prendre les mesures requises. Je ne tiens pas à en débattre avec vous, mais j'aimerais que vous m'expliquiez où seraient les lacunes, si nous n'avions que le Code criminel comme outil.

**M. Wark :** Il faudrait que je revienne un peu en arrière et que je souligne le fait que je ne suis pas un juriste. Ce que j'ai dit porte sur deux ou peut-être trois fronts à la fois. Le Code criminel existant n'aiderait pas le Canada à arrimer ses lois avec les conventions des Nations Unies. Par conséquent, il faudrait se lancer dans un processus de modification des lois afin de mettre en oeuvre les conventions des Nations Unies qui portent sur des crimes terroristes de toutes sortes.

Nous savons tous que la loi a une fonction symbolique et politique. La population canadienne s'attendait à ce que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour faire du

offence and to find ways to criminalize those offences in new legislation. There was a political and symbolic need to do this in terms of Canadian, global and, certainly, allied expectations. We have done this in ways that are similar to measures taken by our traditional allies, although in many respects rather more benign and benevolent, especially when compared with the Patriot Act or the British anti-terrorism legislation.

As well, from my non-legal perspective, I cannot see terrorism as a typical form of crime, such as the robbing of banks and other crimes dealt with in the Criminal Code. Terrorism is a distinct and dangerous kind of offence to human security and values. For that reason, it deserves a special place in our legislation. Clearly, we would have had to define "terrorism" as a form of offence. Once on that road, you would be creating a special category of offences in the Criminal Code. I see this whole process as inevitable in the circumstances of post-September 11.

**Senator Smith:** I cannot resist pointing out that several weeks ago I was in Ireland where I heard that robbing banks and political agendas were not altogether divorced. On the balance between dealing with the threat and having respect for civil liberties, is this close to achieving the right balance? You said that the security of information aspects could be eliminated so that we could start over. In terms of that balance per se, what is your comment? I refer to the balance between adequately dealing with a threat and civil liberties, à la Allan Borovoy.

**Mr. Wark:** Yes, I am familiar with Mr. Borovoy's arguments on the matter, which I respect. He and I found ourselves on the same panel testifying before the House in the fall of 2001. I must confess to a slight metaphysical or academic or intellectual unease at the concept of balance because I am not sure that is the true issue. It is not that we trade legislative powers in this field for civil liberties, which can be the outcome at times, but I am not sure that it is the organizing principle. We need to have both. One does not egregiously change the basic approach to civil liberties in order to enact anti-terrorism legislation. For the most part, the act does a reasonable job of trying to surround new powers, which I deem necessary, with some checks, balances and caution. The appropriate way is to ensure a degree of Federal Court adjudication of the tougher provisions of the act. That would be a reasonable way to do this.

However, there are other important checks and balances that we have seen operate invisibly in Canada since September 11.

This is why I reject some of the more impassioned and extreme views on the dangers of the act. We operate in a society that, on the whole, has no time for terrorism and for overweening government power. Thus, we operate in a natural system of balance in that respect, which I do not think the act has

terrorisme un crime particulier et pour trouver des moyens de criminaliser ces activités dans le cadre de la nouvelle loi. Il existait un besoin politique et symbolique de le faire, en termes d'attentes canadiennes, mondiales et, assurément, alliées. Nous l'avons fait de manière analogue à celle de nos alliés traditionnels, bien qu'à de nombreux égards, nous nous soyons montrés plus bénins et bienveillants, surtout par opposition au Patriot Act ou à la Loi antiterroriste britannique.

Également, de mon point de vue de non-juriste, je ne peux concevoir le terrorisme comme une forme typique de crime, à l'exemple du vol de banque et d'autres crimes prévus dans le Code criminel. Le terrorisme est un autre genre de crime dangereux qui s'en prend à la sécurité et aux valeurs de notre société. C'est pourquoi il mérite une place spéciale dans nos lois. Manifestement, il fallait le définir comme une forme de crime. Une fois qu'on avait emprunté cette voie, il fallait créer une catégorie spéciale d'infractions dans le Code criminel. C'était inévitable après le 11 septembre.

**Le sénateur Smith :** Je ne peux m'empêcher de souligner qu'il y a plusieurs semaines, j'étais en Irlande quand j'ai entendu dire que les vols de banque et les programmes politiques n'étaient pas tout à fait dissociés. Pour ce qui est de contrer la menace tout en respectant les libertés civiles, notre loi est-elle près de frapper un juste équilibre? Vous avez dit qu'on devrait retrancher de la loi les dispositions qui concernent la protection de l'information, de manière à pouvoir recommencer à zéro. En termes d'équilibre comme tel, qu'en pensez-vous? Je parle de l'équilibre entre une réaction à la menace et la protection des libertés civiles, style Allen Borovoy.

**M. Wark :** Oui, je connais les arguments de M. Borovoy, une personne que je respecte. Lui et moi avons fait partie du même groupe d'experts témoignant devant le comité de la Chambre des communes à l'automne 2001. Je dois avouer que ce concept d'équilibre me met légèrement mal à l'aise, sur le plan métaphysique, académique ou intellectuel, parce que je ne suis pas sûr que c'est là le véritable problème. Ce n'est pas que nous échangeons des pouvoirs législatifs dans le domaine contre des libertés civiles, ce qui peut arriver parfois. Je ne suis pas sûr que c'est là le principe d'organisation. Il faut avoir les deux. On ne peut pas changer radicalement l'approche fondamentale aux libertés civiles pour appliquer une loi antiterroriste. La plupart du temps, la loi semble réussir à baliser de façon raisonnable l'exercice des nouveaux pouvoirs, que j'estime nécessaires, grâce à certains freins et contrepoids et au principe de prudence. La meilleure façon consiste à garantir un certain arbitrage de la Cour fédérale au sujet des dispositions les plus musclées de la loi. Ce serait là une façon raisonnable de s'y prendre.

Cependant, il existe d'autres importants freins et contrepoids qui entrent invisiblement en jeu au Canada depuis le 11 septembre.

C'est pourquoi je rejette certaines des vues les plus exaltées et extrêmes au sujet du danger présenté par la loi. Nous vivons au sein d'une société qui, dans l'ensemble, n'a pas de temps à consacrer au terrorisme et aux pouvoirs démesurés du gouvernement. Par conséquent, nous cherchons naturellement à

disoriented. Coming back to Senator Andreychuk's point, we have to remain alert to the possibility of abuse. I have not seen many signs of practical abuse thus far, with some exceptions that I mentioned, or much momentum building toward possible abuses in the future.

**Senator Smith:** You referred to a full-scale review of the counterterrorism function. You referred to the role of a national security adviser, similar to the U.S. Do you think that needs enhancing? I am prompted to ask the question because I was on the Standing Senate Committee on National Security and Defence for several years. At 10 meetings out of 10 we heard a pitch about how tens of millions of dollars needed to be spent on items A, B, C, D, E, F and G, all of which sounded compelling at times. However, there is only so much in the wallet and many other issues, such as health care, must be considered. The choices are difficult. We heard about the huge land mass of Canada that is porous and about the Coast Guard being watered down to the point that it is a bit of a joke, according to some. Even if you were to increase the number of Coast Guard boats operated by the military by five, the land mass is so huge that it would not matter how much money were spent to deal with a suicide terrorist. Is this a spending priority item? You talked about a full-scale review of the counterterrorism function, and I understand that we need certain securities in place here, although I look back longingly at the days when we could walk around anywhere with no thought to security screening. Security was taken for granted. Could we have your comments on that, please.

**Mr. Wark:** Senator, I suspect we are destined to live with screens for the rest of our lives and the lives of our descendants. However, my conception of a review is that it is not a forum for suggesting to different government departments and agencies that they make bids for additional money. I suspect that the security and intelligence community, which would be the focus of such a review, thinks that it has enough in the various national security budgets passed since December 2001 to digest for the near future. Such a review needs to concentrate on the intelligence information gathering, assessment and dissemination of information functions, which are at the heart of the security and intelligence community, and not on the hard assets that exist to respond to that information. We need to ensure that we have constant knowledge of the real threats, the high risks and even the real dangers of low-probability risks that exist. This is a matter of whether we have that knowledge at the heart of government and, if we do not have it, we could make improvements.

It is a way of asking ourselves questions about the kind of institutional hodgepodge that has developed in the security and intelligence community, as a result of historical accretions since the Second World War and about who is responsible for what and where does institutional power lie. Of course, one of the key issues

frapper un équilibre à cet égard, équilibre que je ne crois pas que la loi ait détruit. Pour en revenir au point soulevé par le sénateur Andreychuk, nous devons demeurer conscients de la possibilité d'abus. Je n'en ai pas vu de nombreux signes jusqu'ici, sauf les exceptions que j'ai mentionnées, pas plus d'ailleurs que de facteurs qui pourraient mener à d'éventuels abus plus tard.

**Le sénateur Smith :** Vous avez parlé d'un examen à grande échelle de la fonction de lutte contre le terrorisme. Vous avez mentionné le rôle d'un conseiller en matière de sécurité nationale analogue à celui des États-Unis. Croyez-vous qu'il faut insister là-dessus? Je vous pose la question parce que j'ai fait partie du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense pendant plusieurs années. À toutes les réunions, on nous faisait valoir qu'il fallait dépenser des dizaines de millions de dollars à telle ou telle chose, pour des raisons qui nous semblaient toutes impérieuses à l'époque. Cependant, les deniers publics sont limités et il faut tenir compte de nombreuses autres priorités, comme la santé. Les choix à faire sont difficiles. On nous a parlé de l'énorme territoire du Canada dont les frontières sont poreuses et de la Garde côtière dont les ressources ont été tellement réduites qu'elle est l'objet de risée, selon certains. Même si on augmentait de cinq le nombre de navires de la Garde côtière exploités par les militaires, le territoire à couvrir est si grand que le montant d'argent consacré à stopper l'action d'un kamikaze est sans importance. Est-ce là une priorité sur le plan des dépenses? Vous avez parlé d'un examen à grande échelle de la fonction de lutte contre le terrorisme, et je comprends qu'il nous faut certaines garanties dans ce cas-là, bien que je songe avec nostalgie à l'époque où nous pouvions nous promener n'importe où sans avoir à nous inquiéter de contrôles de sécurité. La sécurité était tenue pour acquise. Pourriez-vous faire des observations à cet égard, je vous prie.

**M. Wark :** Sénateur, je soupçonne qu'il va falloir que nous et nos descendants nous habituions à vivre avec des contrôles. Cependant, selon ma conception d'un examen, il ne s'agit pas d'une tribune pour inciter les différents ministères et organismes gouvernementaux à demander des fonds supplémentaires. Je soupçonne que les services de sécurité et de renseignement, qui serait le principal objet d'un pareil examen, estiment avoir suffisamment de fonds, dans les divers budgets de sécurité nationale adoptés depuis décembre 2001, pour l'avenir immédiat. Il faut qu'un pareil examen se concentre sur la collecte, l'analyse et la diffusion des renseignements de sécurité qui sont au cœur même des services de sécurité et de renseignement, plutôt que sur les biens durables en place pour obtenir ces renseignements. Il faut avoir l'assurance que nous sommes constamment au courant des véritables menaces, des risques élevés et même des réels dangers représentés par des risques peu probables. Il s'agit donc de savoir si le gouvernement est au courant et, s'il ne l'est pas, quelles améliorations il faudrait faire.

L'examen représente une façon pour nous de nous interroger sur le genre de désordre institutionnel qui s'est développé dans le milieu de la sécurité et du renseignement par suite d'une croissance historique survenue depuis la Seconde Guerre mondiale et de savoir qui est responsable de quoi et où réside le



post-September 11 is the whole matter of coordination and how to ensure that the various elements of a government's security and intelligence community are working effectively together. We need to know who coordinates the effort to ensure that the intelligence you hope to receive reaches the decision-makers at the bureaucratic and political levels. All of those issues have been the focus for studies in the U.K., Australia and the United States. They are passionate studies about failures related to September 11 and the Iraq War. Perhaps those things do not affect us directly, but we could benefit a great deal from them.

We need a smart government in terms of intelligence and security in Canada because we are a multicultural country living in a North American environment with global security interests. My fear is that we know less than we could know about terrorism but because there are no internal mechanisms or culture for change and improvement, the only way we can achieve this is through external pressure.

**Senator Smith:** That is fair. However, I cannot lose sight of the fact that we may have a global-sized land mass but we are not a global power and we do not have a global budget. We have to remember to keep our efforts in the affordable category.

**Senator Kinsella:** Professor Wark, I would like to briefly explore three areas: the current anti-terrorism intelligence infrastructure in Canada; FINTRAC; and the point raised by you in your presentation about security of information provisions.

In your opinion, what are the three most outstanding gaps in Canada's anti-terrorism intelligence infrastructure? What is operationally ineffective? What are your recommendations for dealing with them? In respect of mechanisms to be used in other areas of the public service for ongoing program evaluation, is there a unique model that would be applicable to assess Canada's anti-terrorism intelligence infrastructure?

**Mr. Wark:** Senator, you have given me a delightful opportunity to imagine a better intelligence community but I will stick to the top three recommendations. First, we have to understand that we are an anomaly in the global community because we do not have a true foreign intelligence service, although CSIS has moved in that direction, without an explicit mandate to do so, over the last several years. We need to address how good we are at collecting the kind of foreign intelligence that we need through overseas operations of various kinds.

Second, there remain serious issues about our ability to assess and make sense of the information collected by various Canadian agencies and departments and the information that comes to us from our allies. The recent Report of the Flood Inquiry into

pouvoir institutionnel. Naturellement, un des principaux enjeux depuis le 11 septembre est toute cette question de coordination, de faire en sorte que les divers éléments des services de sécurité et de renseignement du gouvernement travaillent bien ensemble. Nous avons besoin de savoir qui coordonne l'effort pour faire en sorte que le renseignement que vous espérez recevoir atteigne les bureaucrates et les élus qui prennent les décisions. Toutes ces questions ont fait l'objet d'études au Royaume-Uni, en Australie et aux États-Unis. Il existe des études passionnées au sujet d'échecs liés au 11 septembre et à la guerre de l'Irak. Ces choses ne nous touchent peut-être pas directement, mais nous pourrions en tirer grandement profit.

Nous avons besoin d'un gouvernement branché sur le plan du renseignement de sécurité et de la sécurité au Canada, parce que nous formons une société multiculturelle dans un contexte nord-américain dont les intérêts, sur le plan de la sécurité, sont mondiaux. Ma crainte, c'est que nous en sachions moins que nous le pourrions au sujet du terrorisme, mais parce qu'il n'existe pas de mécanisme ou de culture interne du changement et de l'amélioration, la seule façon d'y arriver est d'exercer des pressions de l'extérieur.

**Le sénateur Smith :** Voilà qui me semble honnête. Cependant, il ne faut pas perdre de vue le fait que, malgré la grandeur de notre territoire, nous ne sommes pas une puissance mondiale et que nous n'avons pas un budget illimité. Nos efforts devront être à la hauteur de nos moyens.

**Le sénateur Kinsella :** Monsieur Wark, j'aimerais brièvement explorer avec vous trois questions : l'infrastructure actuelle de renseignement antiterroriste au Canada, le CANAFE et le point que vous avez soulevé dans votre déclaration au sujet des dispositions relatives à la protection de l'information.

Selon vous, quelles sont les trois lacunes les plus flagrantes de l'infrastructure du renseignement antiterroriste au Canada? Qu'est-ce qui, sur le plan opérationnel, est inefficace? Que recommandez-vous pour y mettre fin? Pour ce qui est des mécanismes utilisés dans d'autres secteurs de la fonction publique pour faire des évaluations constantes de programme, existe-t-il un modèle unique qui s'appliquerait à l'évaluation de l'infrastructure canadienne du renseignement en matière antiterroriste?

**M. Wark :** Sénateur, vous m'offrez là la possibilité réjouissante d'imaginer un meilleur monde du renseignement, mais je vais m'en tenir à mes trois grandes recommandations. Tout d'abord, nous devons comprendre que nous représentons une anomalie dans la communauté mondiale parce que nous n'avons pas de véritable service de collecte de renseignement à l'étranger, bien que le SCRS se soit permis quelques petits excès de ce côté-là sans mandat explicite au cours des quelques dernières années. Il faut s'interroger sur notre capacité d'obtenir le genre de renseignement dont nous avons besoin dans le cadre d'opérations de divers genres à l'étranger.

Ensuite, de graves problèmes continuent de miner notre capacité d'analyser et d'interpréter les renseignements réunis par divers organismes et ministères canadiens et ceux qui nous viennent de nos alliés. Dans le rapport récent de l'enquête Flood

Australian Intelligence Agencies estimated that Australia is dependent to the degree of about 97 per cent for its intelligence on the global picture, and that is probably similar to the Canadian situation. When a government is that dependent on foreign sources for intelligence, it needs to have an extremely good assessment capability to ensure that it understands the picture in Canadian terms. We have increased the capability but we do not have an assessment system that is as strong as it could be, and there are various reasons for that. Partly, it is bureaucratically divided and fractionalized in that part of it exists in CSIS, part in the Privy Council Office and part in bits and pieces throughout the federal government. The whole question of how we understand, assess and report, particularly strategically on critical threats to Canada, remains to be studied and improved.

Third, measures have been taken since September 11 to try to improve the coordination of the Canadian security and intelligence community, but I am not sure they have been effective yet.

Some of them rest on the ability of the public safety department to function in this field, which remains unknown, to some degree. Some of them rest on the ability of the national security adviser to function effectively as a coordinator. Some of them give cause to wonder what the relationship between a national security adviser reporting to the Prime Minister and Public Safety and Emergency Preparedness Canada might be. However, coordination is critical to ensure that you do not engage in inefficiencies, and I take Senator Smith's point that in a necessarily small and budget-restricted effort, you do not suffer from unnecessary inefficiencies. We must also ensure that you can find and use the necessary information quickly. Foreign intelligence service, assessment capabilities and coordination are the top three gaps.

**Senator Kinsella:** The second matter that you mentioned was FINTRAC. You suggested that it might be better located under Public Safety and Emergency Preparedness. Would there be serious operational gaps with that? Witness testimony has indicated that there is a great deal of fundraising occurring via front groups. Indeed, last evening we heard the testimony of a witness who said that the Government of Canada is one of the contributors of grants to some of these front organizations. I was quite surprised when that witness indicated that there have been meetings of members of the ministry and some of these organizations. One such group referenced was the Tamil Tigers and its fundraising dinner that was attended by the former Minister of Finance, our current Prime Minister. We heard testimony that there have been transfers of money from the Hong Kong Shanghai Banking Corporation, HSBC, for the transfer of monies to purchase weapons from Canada. What is wrong at FINTRAC?

au sujet des organismes de renseignement australiens, on estime que l'Australie dépend à 97 p. 100 environ d'autres pays pour obtenir des renseignements de sécurité sur la situation mondiale. La situation canadienne est probablement analogue. Quand il dépend de sources étrangères pour obtenir des renseignements de sécurité, le gouvernement doit exceller dans l'analyse de ces renseignements s'il veut bien comprendre la situation par rapport aux intérêts canadiens. Nous avons accru cette capacité, mais notre système d'analyse n'est pas aussi solide qu'il pourrait l'être et ce, pour diverses raisons. Sa faiblesse peut s'expliquer, en partie, du fait que, sur le plan organisationnel, il est divisé et fragmenté. On en trouve une partie au SCRS, une autre au Bureau du Conseil privé et d'autres essayés un peu partout au sein du gouvernement fédéral. Il reste à examiner et à améliorer la façon dont nous obtenons des renseignements de sécurité concernant des menaces critiques pour le Canada, dont nous les évaluons et en faisons rapport, particulièrement sur le plan stratégique.

Troisième point, des mesures ont été prises depuis le 11 septembre pour essayer d'améliorer la coordination des services de sécurité et de renseignement canadiens, mais je ne suis pas sûr qu'elles sont efficaces.

Certaines d'entre elles s'appuient sur la capacité du ministère de la Sécurité publique de fonctionner dans ce domaine, une inconnue jusqu'à un certain point. D'autres comptent sur la capacité du conseiller en matière de sécurité nationale à faire un travail efficace de coordination. Certaines de ces mesures portent à s'interroger sur le rapport qui existe entre le conseiller en matière de sécurité nationale qui relève du premier ministre et Sécurité publique et Protection civile Canada. Cependant, la coordination est cruciale pour éviter l'inefficacité, et je prends bonne note à cet égard de la remarque faite par le sénateur Smith selon lequel il faut faire en sorte, pour toute mesure forcément de petite envergure et limitée par le budget, d'éviter les sources d'inefficacité inutiles. Il faut aussi faire en sorte qu'on peut trouver et utiliser l'information voulue rapidement. Les trois grandes faiblesses sont l'absence d'un service de collecte de renseignement à l'étranger et de capacités d'analyse et de coordination.

**Le sénateur Kinsella :** Le second point que vous avez mentionné était le CANAFE. Vous avez laissé entendre qu'il vaudrait peut-être mieux le faire relever de Sécurité publique et Protection civile Canada. Cette solution créerait-elle de grands vides opérationnels? D'après les témoignages entendus, les terroristes amassent beaucoup de fonds par l'intermédiaire de groupes de façade. De fait, hier soir, un témoin nous a affirmé que le gouvernement du Canada accorde des subventions à certains de ces organismes. J'ai été très étonné d'apprendre de ce témoin que des rencontres ont eu lieu entre des membres du ministère et certains de ces organismes. Il fut entre autres question d'un dîner-bénéfice organisé par des Tigres tamouls auquel était présent l'ex-ministre des Finances, notre premier ministre actuel. On nous a aussi parlé de transferts de fonds de la Hong Kong Shanghai Banking Corporation, de la HSBC, en vue d'acheter des armes du Canada. Qu'est-ce qui cloche au CANAFE?



**Mr. Wark:** I preface these remarks by saying that we know too little about the real capabilities of FINTRAC. We need to recognize that it is a relatively young organization that is doing a difficult job. It is understood that the business of tracking, impeding and intercepting terrorist fundraising is one of the most complex challenges in the field of anti-terrorism. Nevertheless, all of our partners, including the UN, take the challenge seriously. The United Nations has given its most strenuous efforts as an international organization to focus its energies and the global community's efforts on interdicting terrorist financing. It is an extraordinarily difficult thing to do.

That is why I worry about FINTRAC in terms of its creation by adding the terrorist financing job to an existing small organization whose expertise resided in tracking criminal money laundering. I do not think there is much similarity, to be honest, between the nature of and problems with investigating criminal money laundering and with investigating terrorist financing. FINTRAC is a two-headed beast that we cannot afford. To study criminal money laundering, we need to be effective at impeding terrorist financing. However, the two should not be combined in one small organization that is bureaucratically disconnected from the key centres of expertise in the Canadian government; principally, the Canadian Security Intelligence Service.

My view on this, without speaking to any authority and without knowledge of any secrets about FINTRAC, is that FINTRAC has been given a mandate that is too ambitious and wrongly placed institutionally, both of which are dangerous. FINTRAC needs to live in a department or agency that is principally engaged in counterterrorism work in order to benefit from all the intelligence and knowledge that the agency or department might have, whether it is Public Safety and Emergency Preparedness or CSIS. The bill suggests that in certain circumstances, FINTRAC information should be passed to CSIS when that information seems to be terrorist-related. That is the recommendation and advice that has been given to FINTRAC and any time I see such an advisory note in a piece of legislation, it scares me. I do not know how well that relationship works but the way in which we created FINTRAC was simply wrong; and we need to rethink it. I would urge that the obvious home for it is either under CSIS or under Public Safety, where it could live in a milieu of substantial expertise on terrorist groups and terrorist threats. You cannot have an institution tracking terrorist financing that does not live institutionally in that milieu. Therefore, I fear the effectiveness of FINTRAC.

**Senator Kinsella:** You drew our attention to the Security of Information Act and the nature of the old Official Secrets Act. When Bill C-36 was before Parliament, those sections were added. I made a note of your statement because you were categorical and

**M. Wark :** J'ai précédé ma déclaration de propos dans lesquels j'affirme que nous en savons très peu sur les capacités réelles du CANAFE. Il faut reconnaître qu'il s'agit d'un organisme relativement jeune qui fait un travail difficile. On comprend que le travail qui consiste à suivre, à bloquer et à intercepter les fonds levés par des terroristes est un des défis les plus complexes à relever dans le domaine de la lutte antiterrorisme. Néanmoins, tous nos partenaires, y compris les Nations Unies, prennent le défi au sérieux. Les Nations Unies sont celles qui se sont le plus efforcé, en tant qu'organisme international, de concentrer leurs énergies et les efforts déployés par la communauté internationale sur l'interdiction du financement terroriste. C'est là un défi extraordinairement difficile à relever.

C'est pourquoi je m'inquiète au sujet du CANAFE. On a confié à un petit organisme déjà en place qui se spécialisait dans la surveillance du blanchiment du produit de la criminalité la tâche de repérer le financement d'activités terroristes. Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup d'analogie, pour être sincère avec vous, entre la nature et les problèmes d'une enquête sur le blanchiment du produit de la criminalité et d'une enquête sur le financement d'activités terroristes. Le CANAFE est un monstre bicéphale dont nous ne pouvons pas nous payer le luxe. Pour étudier le blanchiment du produit de la criminalité, il faut être capable de bloquer avec efficacité le financement d'activités terroristes. Cependant, les deux ne devraient pas être regroupés sous un même toit qui est coupé, sur le plan bureaucratique, des principaux centres d'expertise du gouvernement canadien, nommément le Service canadien du renseignement de sécurité.

Mon interprétation de la situation, sans en avoir parlé avec qui que ce soit en position d'autorité et sans connaître de secrets au sujet du CANAFE, est que le centre s'est vu confier un mandat trop ambitieux et mal situé, sur le plan institutionnel, deux problèmes dangereux. Il faut que le CANAFE se trouve au sein d'un ministère ou d'un organisme qui est principalement voué à l'antiterrorisme de manière à pouvoir profiter de toutes les connaissances et de tous les renseignements de sécurité qui s'y trouvent, qu'il s'agisse de Sécurité publique et Protection civile Canada ou du SCRS. Le projet de loi laisse entendre que, dans certaines circonstances, l'information du CANAFE devrait être transmise au SCRS quand elle semble avoir un lien avec le terrorisme. C'est la recommandation et le conseil qui sont donnés au CANAFE et chaque fois que je vois une pareille mise en garde dans une mesure législative, cela me fait peur. J'ignore à quel point ce genre de rapport est efficace, mais la façon dont nous avons créé le CANAFE est tout simplement mauvaise et il faut le repenser. L'endroit évident où placer le CANAFE est soit au SCRS ou au ministère de la Sécurité publique, où il pourrait vivre dans un milieu ayant une expertise considérable en matière de groupes et de menaces terroristes. Il est impossible d'avoir un organisme qui suit le financement d'activités terroristes, mais qui ne vit pas dans le milieu. Par conséquent, je crains pour l'efficacité du CANAFE.

**Le sénateur Kinsella :** Vous avez attiré notre attention sur la Loi sur la protection de l'information et sur la nature de l'ancienne Loi sur les secrets officiels. Ces articles ont été ajoutés quand le projet de loi C-36 était à l'étude au Parlement.



it is good to have categorical propositions laid on the table from time to time. You suggested eliminating the whole section and redrafting it *ex de novo*. Could you explicate that for the committee?

**Mr. Wark:** In explicating, the three key components of any official secrets act, however you name it, are wrongly devised in the Security of Information Act. I preface these remarks by saying that we need an effective official secrets act and, prior to the revision of the Official Secrets Act that provided for the Security of Information Act, we did not have an effective official secrets act that the government was confident to use in many circumstances; and so it was rarely used. We need such an act, if nothing more than as a form of deterrence.

Of the three key provisions, the first is how to define "secrets." We have to struggle with this but the definition provided in the Security of Information Act is in fact dislocated from the real world of intelligence secrets. Intelligence secrets and secret knowledge in the government are defined according to a series of security classifications on documents. Most official secrets acts use that basis to determine genuine secrets from information that is not secret, even though there is a security over-classification problem in all democracies for various reasons.

The definition of "national security information" in the bill is simply far too broad. It gives the government too much power to say that a piece of information is secret on its say-so and not because the document is stamped "Top Secret" or "Classified." Such a provision opens itself up to an obvious abuse, which is that a government tries to protect itself from embarrassment under the cover of the Security of Information Act rather than protect its genuine secrets.

The second key point is that it is important in any Official Secrets Act to have a genuine whistle-blower protection in the public interest. My study of the whistle-blower protection in the Security of Information Act suggests that it would be inoperable. I cannot imagine a real-world circumstance in which you could have any whistle-blowing under that Security of Information Act. That leads me to the slight suspicion that the intent of the bill was to prevent any whistle-blowing, which is a danger.

The third key point is that the Security of Information Act has set up a bureaucratic monster that requires the government to identify persons permanently pledged to secrecy, which, as the act is written, includes all veterans of what used to be called the "Communications Branch of the National Research Council," which was formed in 1946. You have to identify and notify all of those people that they are persons permanently pledged to secrecy and to keep their files in a central location such that if they were to talk in public about any of it, they would be potentially prosecutable.

J'ai pris note de votre déclaration parce que vous étiez catégorique et qu'il est bon parfois d'entendre des affirmations catégoriques. Vous avez suggéré que soit retranchée toute cette partie et qu'on reparte de la case départ. Pourriez-vous préciser votre pensée?

**M. Wark :** Toutes les lois sur les secrets officiels, quelle que soit l'appellation choisie, ont trois grandes composantes. Or, elles sont mal conçues dans la Loi sur la protection de l'information. J'ai dit au départ qu'il nous faut une loi sur les secrets officiels efficace et qu'avant de modifier la Loi sur les secrets officiels pour en faire la Loi sur la protection de l'information, nous n'avions pas une loi efficace. Bien souvent, elle n'inspirait pas confiance au gouvernement de sorte qu'elle était rarement invoquée. Nous avons besoin d'une pareille loi, quand bien même ce ne serait qu'à des fins dissuasives.

Parmi les trois dispositions principales, la première est de savoir comment définir le mot « secret ». Une pareille définition n'est pas facile, mais celle qui est donnée dans la Loi sur la protection de l'information est en fait débranchée du monde réel du renseignement de sécurité. Les renseignements de sécurité secrets et l'information secrète au sein du gouvernement se définissent en fonction d'une série de catégories de sécurité établie pour classer les documents. La plupart des lois sur les secrets officiels s'appuient sur ce classement pour distinguer les véritables secrets de l'information qui n'est pas secrète, même si toutes les démocraties ont tendance à surclasser la sécurité d'un document, pour diverses raisons.

La définition du renseignement de sécurité nationale donnée dans le projet de loi est beaucoup trop générale. Elle donne trop au gouvernement le pouvoir de déclarer qu'un renseignement est secret du simple fait qu'il l'affirme, non pas parce que le document porte la mention « très secret » ou « classifié ». Une pareille disposition ouvre tout grand la porte à un abus évident, soit qu'un gouvernement invoque la Loi sur la protection de l'information pour s'éviter de l'embarras plutôt que pour protéger de véritables secrets.

Le deuxième point essentiel, c'est qu'il importe dans toutes les lois sur les secrets officiels de prévoir une véritable protection de celui qui fait une dénonciation dans l'intérêt public. Ce que j'ai vu de la protection du dénonciateur dans la Loi sur la protection de l'information me porte à croire qu'elle serait sans effet. Je ne peux concevoir un monde réel où des dénonciations seraient faites sous le régime de l'actuelle Loi de la protection de l'information, ce qui me porte à soupçonner quelque peu que le projet de loi visait à empêcher les dénonciations, ce qui dangereux.

Le troisième point, c'est que la Loi sur la protection de l'information a créé un cauchemar bureaucratique, en ce sens que le gouvernement doit identifier les personnes astreintes au secret à perpétuité qui, selon le libellé actuel, incluent tous les anciens employés de ce qu'on avait l'habitude d'appeler la « Direction des télécommunications du Conseil national de recherches » créée en 1946. Il faut identifier toutes ces personnes et les aviser qu'elles sont astreintes au secret à perpétuité, en plus de conserver leurs

Some of the information surrounding this exercise to identify persons permanently pledged to secrecy, which I gather is in the hands of the Treasury Board, suggests that the government knows it has created a nightmare that it simply cannot administer and that any amount of time wasted on this monumental list of persons permanently pledged to secrecy is a waste of scarce resources.

It is the question of the potential chill. You cannot have an educated public, which we need, unless knowledgeable experts and retired professionals have a capacity to speak out on occasion in public, perhaps under a system of control and accountability, so that there can be informed debate on the matter. As a concrete example of this, anyone who served in CSIS, any signals intelligence branch or in Foreign Affairs intelligence that decided to write a memoir of their service 20 or 30 years after active service ended would be prosecutable under the provisions of the current Security of Information Act. It is unlikely to ever happen but the possibility exists and I deem that pure nonsense because it is a threat to public knowledge.

**Senator Fraser:** Professor Wark, you cover so much ground but I will try to confine my questions to FINTRAC, as tantalizing as the other elements are. I would like you to react to the following comments: We heard more than one witness say that terrorist groups engage in some of the same activities as organized crime for the purpose of financing. The two do not have the same objectives but they engage in the same kinds of activities. That strikes me as one reason for keeping both investigative functions under one heading. It also strikes me that if we were to separate criminal financing from terrorist financing, would we not then have to set up not one but two screening agencies? If memory serves me well, FINTRAC currently checks millions of transactions each year. It is a big deal. Would we not have to duplicate that effort if we had two separate agencies?

**Mr. Wark:** I take the point, senator, and it is accurate. Over the years we have learned that the *modus operandi* of terrorist groups, certainly those in the era of al Qaeda, is such that from time to time they find it opportune to engage in activities that we would deem similar to criminal money laundering. We also know that at the heart of terrorist financing efforts, particularly organizations such as al Qaeda, their system of fundraising is quite different. There may be elements of overlap and similarity but there are also important elements of difference about how terrorist organizations move money around the world.

Money and information are the two key lubricants of global terrorism, both of which present enormous challenges to interdict. I suggest that we keep FINTRAC intact but move it to a better

dossiers dans un endroit central qui permettrait de les poursuivre, si elles dévoilaient publiquement quoi que ce soit ayant trait à leur travail.

D'après une partie de l'information relative à cet exercice visant à identifier les personnes astreintes au secret à perpétuité qui, si j'ai bien compris, relève du Conseil du Trésor, le gouvernement est conscient qu'il est tout simplement incapable d'accomplir une tâche aussi herculéenne et que tout le temps qui est consacré à dresser cette liste monumentale est un gaspillage de ressources déjà peu abondantes.

On en revient à la question d'une éventuelle entrave au débat. Il est impossible de faire un débat éclairé en la matière si le public n'est pas bien informé, une exigence essentielle, à moins que des experts qui s'y connaissent et des professionnels à la retraite puissent prendre la parole publiquement à l'occasion, peut-être sous un régime de contrôle et de reddition de comptes. Comme exemple concret, supposons qu'un ancien employé du SCRS qui a travaillé dans un service du renseignement d'origine électromagnétique ou du renseignement aux Affaires étrangères décide de rédiger ses mémoires 20 ou 30 ans après avoir pris sa retraite. Il s'exposerait alors à des poursuites aux termes de l'actuelle Loi sur la protection de l'information. Un tel scénario ne se produira probablement jamais, mais la possibilité demeure, et j'estime que c'est un pur non-sens, car on compromet ainsi l'information du public.

**Le sénateur Fraser :** Monsieur Wark, vous ratissez très large et c'est fascinant, mais je vais essayer de limiter mes questions au CANAFE. J'aimerais connaître votre réaction à ce qui suit : nous avons entendu plus d'un témoin affirmer que les groupes terroristes, pour se financer, s'adonnent au même genre d'activité que le crime organisé. Les deux n'ont pas le même objectif, mais ils s'adonnent au même genre d'activité. Voilà qui me frappe comme une des raisons qui justifieraient de garder les deux fonctions d'enquête sous un même toit. Il me semble aussi évident que si nous séparons le financement à des fins criminelles du financement à des fins terroristes, il faudra créer non pas un, mais deux organismes de surveillance. Si ma mémoire est bonne, le CANAFE vérifie actuellement des millions de transactions chaque année. C'est beaucoup. N'y aurait-il pas des doublonnements d'efforts si nous avions deux organismes distincts?

**M. Wark :** Sénateur, vous avez raison, et j'en prends bonne note. Au fil des ans, nous avons appris que le *modus operandi* des groupes terroristes, certainement d'al-Qaïda, est tel que, parfois, ils jugent opportuns de s'adonner à des activités que nous tiendrions pour analogues au blanchiment du produit de la criminalité. Nous savons également qu'au cœur des efforts de financement des terroristes, particulièrement de nébuleuses comme al-Qaïda, la collecte de fonds ne se fait pas du tout de la même façon. Il existe peut-être certains recoupements et des ressemblances, mais on dénote aussi des différences notables dans la façon dont les organismes terroristes déplacent des fonds partout dans le monde.

L'argent et l'information sont les deux principaux lubrifiants du terrorisme mondial et il est très difficile d'interdire l'accès aux deux. Je propose que le CANAFE soit maintenu tel quel, mais

milieu. We should study this recommendation and then see what happens. If we set up two institutions, we would have two parallel recording requirements. The terrorist financing reporting requirement of banks and other organizations would be more targeted than the criminal money laundering requirement. We would have those two streams. In this case, some degree of overlap would be beneficial because it might reveal something you would not otherwise find.

Canada has an obligation to itself and to its security. In light of the UN efforts to which we subscribe internationally, Canada has an obligation to try to prevent terrorist financing, although we have not created the best institutions and structures to do that. It is worthy of some institutional investment because it is a key element of any counterterrorism campaign. I am not necessarily saying we need to create two separate agencies but we do have to recognize that these are different problems needing different solutions. In pursuing different solutions, we might create some degree of overlap and bureaucratic extension, but I am prepared to pay that price because the payoff might be significant.

**Senator Fraser:** My senses of pure instinct are pushing back, but not based on fact. If we move FINTRAC under CSIS, would we not run up against the well-known human tendency to define everything we see in terms of our institutional imperative? We expect CSIS to identify spies and terrorists because that is what we pay them to do. We control that natural human tendency by setting limits to what they are allowed to do. If we simply hand over FINTRAC — this enormous tool of access to our entire financial and commercial system — would we not end up with the degree of surveillance expected under the big brother theory? Do you envision any danger in that?

**Mr. Wark:** The potential danger always exists, senator, but it has to be recognized that we have already set up these reporting requirements. We have this process of introspection into financial transactions because we decided it was necessary pre-September 11 to deal with money laundering problems and doubly necessary post-September 11 to deal with terrorism. The question is whether CSIS would be inclined institutionally, as opposed to the Department of Finance, to abuse this? If we are weighing the dangers of that potential abuse against the benefits of the expertise, which is what I would see were terrorist financing under CSIS, then the benefits of expertise outweigh what we know of the culture or practice of CSIS since it was created in 1984.

**Senator Fraser:** I am not suggesting we have a nascent KGB in Canada. I agree with you about that — structures have their own consequences.

**Senator Lynch-Staunton:** I thank you for your presentation. We have tended to stray away to areas attached to it, and I was glad to be brought back to the legislation that is before the

qu'il soit logé dans un milieu plus propice. Il faudrait étudier cette recommandation, puis voir ce qui arrive. Si nous établissons deux centres, nous aurons deux systèmes parallèles de déclaration. L'obligation des banques de déclarer les transactions de terroristes et d'autres organismes serait plus ciblée que celle qui concerne le blanchiment du produit de la criminalité. Nous aurions donc deux sources de données. Dans ce cas-ci, un certain recoupement serait avantageux parce qu'il révélerait peut-être quelque chose qu'on n'aurait pas relevé autrement.

Le Canada a une obligation à l'égard de lui-même et de sa sécurité. À la lumière des efforts qui sont déployés par les Nations Unies et auxquels la communauté internationale souscrit, le Canada a l'obligation d'essayer d'empêcher les terroristes de se financer, bien que nous n'ayons pas créé les meilleurs organes et structures pour le faire. Pourtant, l'initiative mérite que les institutions y investissent parce qu'elle représente un élément clé de toute campagne de lutte contre le terrorisme. Je ne dis pas forcément qu'il faut créer deux entités distinctes, mais il faut reconnaître que les deux problèmes sont différents et exigent donc des solutions différentes. Dans la recherche de solutions différentes, nous pourrions causer certains dédoublements et alourdir la bureaucratie, mais je suis disposé à en payer le prix parce qu'ils pourraient rapporter gros.

**Le sénateur Fraser :** Ma réaction instinctive est de faire tout le contraire, mais elle n'a rien à voir avec les faits. Si nous faisons relever le CANAFE du SCRS, n'ouvrons-nous pas la porte à la tendance bien humaine à tout définir en termes de nos impératifs institutionnels? Nous attendons du SCRS qu'il identifie les espions et les terroristes parce que c'est pour cela qu'il est payé. Nous contrôlons cette tendance humaine naturelle en fixant des limites à ce qu'il peut faire. Si nous faisons simplement passer le CANAFE — cet énorme outil d'accès à tout notre système financier et commercial — au SCRS, ne nous retrouverons pas sous la surveillance de Big Brother? N'y voyez-vous pas du danger?

**M. Wark :** Le danger éventuel a toujours existé, sénateur, mais il faut reconnaître que nous exigeons déjà ces rapports. Le processus d'examen des transactions financières existe déjà parce que nous le jugeons nécessaire avant le 11 septembre pour contrer le blanchiment d'argent et doublement nécessaire après le 11 septembre pour lutter contre le terrorisme. La question est de savoir si le SCRS, par opposition au ministère des Finances, serait enclin à en abuser? Si nous pesons les dangers d'un éventuel abus par rapport aux avantages procurés par l'expertise ainsi créée, ce que je conçois comme un avantage si le financement d'activités terroristes relevait du SCRS, alors les avantages sont plus grands que les désavantages que nous savons être causés par la culture ou la pratique du SCRS depuis sa création en 1984.

**Le sénateur Fraser :** Je ne dis pas que nous avons un KGB en gestation au Canada. Je suis d'accord avec vous pour reconnaître que les structures ont leurs propres conséquences.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je vous remercie de votre témoignage. Nous avons tendance à prendre des tangentes, et je suis donc content de constater que nous en revenons à la loi à



committee. I agree with everything you have suggested, but I still do not understand your anxiety with the Security of Information Act.

As I recall, following the incident involving Juliet O'Neill and the RCMP raid on her house, which hopefully will not be repeated elsewhere, amendments were added to the act that the government claimed would guarantee that such activities could never take place again. Do you agree with that assessment? Do you recall the substance of the amendments?

**Mr. Wark:** I do not remember the amendments and so I plead ignorance.

**Senator Lynch-Staunton:** I do not have the papers in front of me so I cannot continue. In any event, you fault all governments, with reason, for tagging documentation "Top Secret", in an attempt to protect the government from embarrassment than to protect information, and there is no way to stop that. It happens in all governments throughout the world. What is your solution to guaranteeing to the extent possible that authentic top secret intelligence is not released?

You were right to remind us that we did not spend much time on this particular provision. It is difficult to take an omnibus bill such as C-36, which touched on 10 existing acts, and in a short period of time try to complete a proper evaluation of its contents and intent. Now, we have this review period so it is never too late. How would you phrase a provision to exclude the excesses that you see, while at the same time guaranteeing to the extent possible that the release of authentic top secret information without approval would be subject to severe sanction?

**Mr. Wark:** That is a tough question for which I have no magic solution but I profoundly believe that the current legislation is wrong-headed. To pull it back into the realm of reality and greater effectiveness, I think that there would have to be a different legal definition of "state secrets" that might have to be graduated according to security classification of the information. That might have one beneficial effect. I fully accept your argument that over classification is a problem that will never disappear but if the Security of Information Act were more stringent in its definition of "essential national security information" and related that to the security of classification system, then perhaps you would have some control over that problem. It has to be understood that there are one or two categories of secrets that are extremely important to protect. Some are highly classified and protected for good reason because they are generated by particular sources and methods, whether from within Canada or from foreign allies, under particular and stringent caveats that we are at pains to obey. That kind of information has to be protected. However, the core information that you are trying to protect has to be identified in some way under any security of information act. Not only is that important in law but also important as a signal to those who are in the business of protecting that information. There has to be a process for sober thinking about this rather than a kind of blanket

l'étude. Je suis d'accord avec tout ce que vous avez suggéré, mais je ne comprends toujours pas ce qui vous inquiète dans la Loi sur la protection de l'information.

Si j'ai bonne mémoire, après l'incident mettant en jeu Juliet O'Neill et le raid de sa maison par la GRC, incident qui avec un peu de chance ne se répètera pas, le gouvernement a modifié la loi et a affirmé que ces changements garantissaient que de pareils incidents ne se reproduiraient plus. Êtes-vous d'accord avec cette analyse de la situation? Vous souvenez-vous du fond de ces modifications?

**M. Wark :** Comme je n'ai pas souvenir de ces modifications, je vais plaider l'ignorance.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je n'ai pas les documents devant moi, de sorte qu'il m'est difficile de vous fournir d'autres précisions. Quoi qu'il en soit, vous blâmez, à bon droit, tous les gouvernements de surutiliser la mention « très secret » sur les documents en vue de s'éviter de l'embarras plutôt que de protéger l'information, et il n'y a rien que nous puissions faire pour y mettre fin. Tous les gouvernements le font. Que proposez-vous comme solution pour garantir le plus possible que les véritables renseignements très secrets ne sont pas rendus publics?

Vous avez eu raison de nous rappeler que nous n'avons pas consacré beaucoup de temps à cette disposition particulière. Il est difficile de faire en peu de temps une évaluation convenable de la teneur et de l'esprit d'un projet de loi omnibus comme le projet de loi C-36, qui modifiait dix lois. Or, nous voici en pleine période d'examen, de sorte qu'il n'est jamais trop tard. Comment formuleriez-vous une disposition visant à exclure les excès que vous constatez, tout en garantissant le plus possible que la communication interdite de véritables renseignements très secrets sera sévèrement punie?

**M. Wark :** Voilà une question difficile pour laquelle je n'ai pas de solution miracle, mais j'ai la conviction profonde que la loi actuelle fait fausse route. Pour la faire coïncider avec la réalité et lui donner une plus grande efficacité, il faudrait modifier la définition juridique de « secrets d'État ». Il faudrait peut-être prévoir une graduation en fonction de la classification de sécurité de l'information. Cela aurait peut-être un effet avantageux. J'admets volontiers que la surclassification est un problème qui ne disparaîtra jamais, mais si la Loi sur la protection de l'information était plus rigoureuse dans sa définition du renseignement essentiel dans l'intérêt de la sécurité nationale et si celle-ci était liée au système de classification de sécurité, on exercerait peut-être alors un certain contrôle. Il faut comprendre qu'il existe une ou deux catégories de secrets qu'il est extrêmement important de protéger. Certains sont très hautement classifiés et protégés pour une bonne raison. Ils ont été obtenus de sources et par des moyens particuliers, que ce soit au Canada ou chez des alliés étrangers, et assortis de réserves particulières et rigoureuses que nous sommes tenus de respecter. Il faut protéger ce genre d'information. Cependant, toute loi sur la protection de l'information se doit de définir l'information centrale qu'on essaie de protéger. Non seulement est-ce important en droit, mais également important en tant que signal donné à ceux qui travaillent à protéger cette information. Il faut que la définition

suggestion that national security confidentiality or special operation intelligence is simply what the government defines it as. There has to be a process whereby this can be identified as potentially adjudicated within the government. In other words, who is responsible for deciding? That is not clear in the current act. There has to be a more stringent definition of "national security information" and who is responsible for adjudicating it. As well, there has to be a capacity for public interest whistleblowing. It would be a difficult task to rewrite the Official Secrets Act appropriately and that is one reason that all the rewrites over 10 or more years were stalled. No one devised a perfect solution. The omnibus Bill C-36 that resulted in legislation was, in some of its extended pockets, opportunistically abused by the government. The Security of Information Act was seen as an opportunistic time to finish the problem of an inoperable Official Secrets Act during a time when not much attention would be paid to it in the fall of 2001. I read it rather cynically in that sense. It could just fly onto the radar screen of public interest but it has given us a bad and inoperable system.

**Senator Lynch-Staunton:** How would you assess the information that Ms. O'Neill was given? Would you have considered that top secret or were the contents pretty innocuous?

**Mr. Wark:** I am not privy to the information she had and it is not clear from the case what information she had. However, it struck me at the outset that I could not understand what was unique about Juliet O'Neill in the context of much national media reporting on leaks surrounding the case of *Maher Arar*. I have read the decision to issue a search warrant against Juliet O'Neill approved by a justice of the peace, which is standard procedure but perhaps should not be for search warrants served under the Security of Information Act. I saw it as a matter of desperation by the RCMP, which was under a great deal of pressure to seal the leak. In trying to identify the source of the leaked information without much success, the RCMP looked for a different way. The incident raises the issue of whether there are privileged persons in Canadian society that are immune from the act; and the answer has to be, no.

**Senator Fraser:** I have a point of order.

**The Chairman:** Yes, senator.

**Senator Fraser:** As a former journalist, I have enormous sympathy for Ms. O'Neill. However, I believe the *Arar* case is still before the courts and so we need to be careful about our reference to the merits of either side. I am not trying to curtail the discussion, in principle, but on the specific merits of this case I am becoming a little nervous.

**The Chairman:** Your point is well taken, senator.

**Senator Lynch-Staunton:** It may be a point well taken but it is not a point of order. The exchange is using one case to identify documentation and whether that documentation should have been top secret. I am not faulting Ms. O'Neill for launching her

fasse l'objet d'une réflexion profonde plutôt que de laisser entendre simplement que c'est au gouvernement de décider de la confidentialité en matière de sécurité nationale ou de ce qui constitue un renseignement opérationnel spécial. Il faut qu'il existe un processus grâce auquel on sait de qui relève la décision au sein du gouvernement. En d'autres mots, qui est responsable de décider? Ce n'est pas clair dans la loi actuelle. Il faut mieux définir le renseignement de sécurité nationale et qui est responsable d'en décider. De plus, il faut que l'on soit capable de faire des dénonciations dans l'intérêt public. Il serait difficile de refondre la Loi sur les secrets officiels en conséquence, et c'est pourquoi toutes les tentatives en ce sens des quelque dix dernières années ont échoué. Le gouvernement a profité avec opportunisme du projet de loi omnibus C-36 qui a été adopté pour faire certains changements en douce. La Loi sur la protection de l'information a été vue comme une opportunité d'en finir avec le problème d'une Loi sur les secrets officiels sans effet à un moment où on y accorderait peu d'attention, c'est-à-dire à l'automne 2001. C'est en ce sens que la lecture du texte a suscité chez moi pas mal de cynisme. La loi pouvait simplement passer inaperçue, sous le couvert de l'intérêt public, mais elle nous a donné un régime mauvais et sans effet.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Comment évalueriez-vous l'information qu'a reçue Mme O'Neill? L'auriez-vous considérée comme étant très secrète ou le contenu était-il plutôt inoffensif?

**M. Wark :** J'ignore quelle information elle détenait et l'affaire ne précise pas ce qu'elle détenait en fait. Toutefois, j'ai été frappé au départ par le fait que je ne pouvais pas savoir ce qu'il y avait d'unique au sujet de Juliet O'Neill à partir de tous les reportages faits dans les médias nationaux sur les fuites entourant l'affaire *Maher Arar*. J'ai lu le texte de la décision du juge de la paix qui a délivré le mandat de perquisition à l'endroit de Juliet O'Neill, une procédure standard, mais qui ne devrait peut-être pas s'appliquer aux mandats de perquisition exécutés en vertu de la Loi sur la protection de l'information. J'y ai vu une mesure de désespoir prise par la GRC en réaction aux énormes pressions qui s'exerçaient sur elle en vue de colmater la fuite. Dans sa tentative plus ou moins ratée en vue d'identifier la source, la GRC a cherché d'autres façons de le faire. On est porté à se demander s'il n'y aurait pas dans la société canadienne des personnes privilégiées auxquelles la loi ne s'applique pas. Or, il faut que la réponse soit négative.

**Le sénateur Fraser :** J'invoque le Règlement!

**La présidente :** Oui, sénateur.

**Le sénateur Fraser :** En tant qu'ex-journaliste, j'ai beaucoup de sympathie pour Mme O'Neill. Cependant, l'affaire *Arar* est toujours en instance. Il faut donc être très prudent dans notre jugement de chaque partie. Je ne tente pas ainsi de mettre fin au débat, en principe, mais je deviens un peu plus nerveuse quand on discute du pour et du contre de l'affaire.

**La présidente :** Je prends bonne note de votre point, sénateur.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** C'est peut-être un point dont on a pris bonne note, mais ce n'est pas ce que j'appelle invoquer le Règlement. La discussion s'appuie sur un exemple en vue de savoir si l'information aurait dû être classée très secrète. Je ne



case or faulting the RCMP for believing that it did the right thing. Rather, I am trying to understand the application of the act, and this is the only dramatic case in which it has been applied.

**Mr. Wark:** Yes.

**Senator Lynch-Staunton:** If the chairman thinks this line of discussion is out of order, so be it, but we will have an opportunity to discuss the means and methods with those directly involved in this particular aspect. I have another question. I am not aware of any whistle-blowing provision in the act. Could you explain what that is all about?

**Mr. Wark:** In the Security of Information Act, the steps required for legitimate public interest exposure of information are detailed, although I cannot recall the specifics of the intricate dance that the whistle-blower would have to do. Essentially, the act requires a series of notifications and approvals of heads of government agencies before such a whistle-blowing activity would be deemed valid.

**Senator Lynch-Staunton:** By the term "whistle-blowing," you mean the release of information in a book or in an article, rather than the release of information to embarrass the government surreptitiously, which is what a whistle-blower usually does to remain anonymous. A whistle-blowing bill is before the House of Commons but whistle-blowers now feel uncomfortable because they can be sanctioned without recourse. Are you talking about the same thing in this act or does it apply more to the inclusion of information in a book or an article? Would this apply to an author writing a book 15 years after the fact not being able to reveal information for which he was sworn to secrecy 20 years earlier?

**Mr. Wark:** I am referring to both cases but the more pressing case would involve one who is in possession of information that could fall under the category of security intelligence and who thinks that the public needs to know it in order to prevent some form of abuse. It would include current information of some kind. The individual would have to do the wholly unrealistic dance in order to legitimately inform the public about the piece of knowledge that he or she may have. As well, it could apply to someone who wanted to write their memoirs 10 or 15 years after the fact, but that is not what we call whistle-blowing" in common parlance.

**Senator Joyal:** I want to stay on the topic of the Security of Information Act. Mr. Wark, you have made some interesting suggestions. Are you aware that your proposed approach has been implemented in other jurisdictions comparable to Canada? You referred to the U.K., Australia and the United States. Are you aware of a better system than the one established by Bill C-36 that we should look into?

**Mr. Wark:** Senator, I could not convey the details of comparative international legislation on this except to say that the Canadian Official Secrets Act was closely modeled on the

blâme pas Mme O'Neill d'avoir entamé une poursuite ou la GRC de croire qu'elle a bien fait. Je tente plutôt de comprendre comment s'applique la loi, et il s'agit du seul cas dramatique dans lequel elle a été appliquée.

**M. Wark :** Effectivement.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Si la présidente estime que ce genre d'échanges est antiréglementaire, soit, mais nous aurons l'occasion de discuter des méthodes et des moyens avec les personnes directement en cause dans cette affaire particulière. J'ai une autre question. Je ne vois pas de disposition relative aux dénonciations dans la loi. Pourriez-vous m'expliquer où est le problème?

**M. Wark :** Dans la Loi sur la protection de l'information, les étapes à franchir pour communiquer de manière légitime de l'information dans l'intérêt public sont décrites en détail, bien que je sois incapable de me rappeler les détails exacts de toutes les exigences auxquelles doit satisfaire le dénonciateur. Essentiellement, la loi exige une série de notifications et d'approbations de chefs d'organismes gouvernementaux avant que soit réputée valable une pareille dénonciation.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Par l'expression « dénonciation », vous désignez la communication de renseignements dans un livre ou dans un article, plutôt que sa communication clandestine en vue de mettre le gouvernement dans l'embarras, ce que fait habituellement le dénonciateur afin de conserver l'anonymat. Un projet de loi relatif à la dénonciation est actuellement à l'étude devant la Chambre des communes, mais les dénonciateurs ne se sentent pas à l'aise avec les mesures qu'il prévoit parce qu'ils peuvent être punis sans autre forme d'appel. Parlez-vous de la même chose dans cette loi-ci ou s'agit-il davantage de l'inclusion de renseignements dans un livre ou un article? Le projet de loi s'appliquerait-il à un auteur qui publie un livre quinze ans après le fait? L'empêcherait-il de révéler de l'information pour laquelle il a été astreint au secret vingt ans plus tôt?

**M. Wark :** Je fais référence aux deux, mais le cas le plus pressant à régler serait celui de la personne qui possède des renseignements classés comme étant des renseignements de sécurité et qui estime que le grand public a besoin de les connaître pour prévenir une forme quelconque d'abus. Cela inclurait des renseignements courants. Il faudrait que le dénonciateur passe par toute une série irréaliste d'étapes pour avoir l'autorisation de la communiquer au grand public. Le projet de loi s'appliquerait également à celui qui souhaite rédiger ses mémoires dix ou quinze ans après le fait, mais ce n'est pas là ce qu'on qualifie de dénonciation en langage courant.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais m'en tenir à la question de la Loi sur la protection de l'information. Monsieur Wark, vous avez fait des suggestions intéressantes. Savez-vous si l'approche que vous proposez a été adoptée par d'autres juridictions comparables au Canada? Vous avez parlé du Royaume-Uni, de l'Australie et des États-Unis. Y a-t-il un meilleur système que celui qui est prévu dans le projet de loi C-36 que nous devrions examiner?

**M. Wark :** Sénateur, je ne pourrais pas vous fournir une analyse comparative fouillée des lois internationales à ce sujet, sauf pour dire que la Loi canadienne sur les secrets officiels s'est



British Official Secrets Act. In fact, our bill dates back to the turn of the 20th century — as does the British one — in its original form prior to its modification after September 11.

There were modifications and updates to the British and American legislation, which is similar, to try to tighten the focus of the definition of “secrets” and to provide an operational system under the act for some degree of public interest whistle-blowing. The British, Americans and Australians, who were probably the most similar to Canada, modified their legislation over time to improve those dimensions. Canada stood fast on an increasingly ineffective piece of legislation until the opportunity of September 11 came around to revise it *holus bolus* and introduce proposed legislation, which was a product of some study of similar official secrets legislation in other countries but with a distinct Canadian stamp.

**Senator Joyal:** I recall that when those provisions were discussed before the Special Senate Committee on Bill C-36 three years ago, officials of the department told the committee that if we did not adopt those provisions, Canada would not be able to ensure the secrecy of information passed to Canada by foreign governments, with whom they would sign an information exchange agreement. That was the main argument given to the committee. How would you address that preoccupation and argument in a review of the relevant sections of the act?

**Mr. Wark:** I will come back to the point I made that Canada needs an official secrets act to ensure the ongoing flow of information from foreign partners and allies by ensuring confidence in Canada's ability to protect that information. Certainly, we need such provisions. My argument is that we have the wrong provisions to ensure that protection. I do not for a moment suggest that the requirement is invalid or weak, but we have developed the wrong set of precise definitions and procedures to ensure that. I would add that Canada has a reputation among its allies as being, in a way, the smallest of the intelligence partners. Paradoxically, or counterintuitively, it is the most secretive and security conscious. That is part of our history and culture. I do not think any of our close partners doubts for a moment our ability to protect our secrets. We have been good at it since we learned our lessons from Igor Gouzenko in 1945, which had a lasting imprint on Canadian security consciousness.

I think committee members were served a slight scare tactic embedded in the reality that Canada needs to protect secrets, both for its own and ongoing allied exchange purposes. In fact, we are very good at it. The problem is in the details of the Security Information Act.

**Senator Joyal:** I would like to read the fourth and fifth recommendations of the previous Special Senate Committee of 2001 in respect of the Secrecy of Information Act process

beaucoup inspirée de la loi correspondante de la Grande-Bretagne. En fait, notre loi initiale, avant sa modification après le 11 septembre, date du début du XX<sup>e</sup> siècle — tout comme la loi britannique.

Les lois britannique et américaine, qui sont similaires, ont été modifiées et mises à jour en vue de resserrer la définition de « secret » et de prévoir un régime d'application de la loi permettant certaines dénonciations dans l'intérêt public. Les Britanniques, les Américains et les Australiens, qui avaient probablement les lois se rapprochant le plus de celle du Canada, ont modifié les leurs au fil des ans en vue d'améliorer ces aspects. Le Canada, par contre, n'a rien fait pour modifier une mesure législative de plus en plus inefficace jusqu'à ce que l'occasion se présente, le 11 septembre, de la modifier de fond en comble et de déposer un projet de loi qui était le produit d'une certaine étude de lois analogues sur les secrets officiels dans d'autres pays, mais avec des nuances typiquement canadiennes.

**Le sénateur Joyal :** Je me rappelle que, quand ces dispositions ont été discutées devant le Comité sénatorial spécial du projet de loi C-36 il y a trois ans, les hauts fonctionnaires du ministère avaient dit au comité qu'en l'absence de ces dispositions, le Canada serait incapable de garantir le secret d'informations qui lui seraient transmises par des gouvernements étrangers avec lesquels il aurait signé un accord d'échange de renseignements. C'est le principal argument qui avait été avancé. Comment réagiriez-vous à cette préoccupation dans le cadre d'un examen des articles pertinents de la loi?

**M. Wark :** Je reviens au point que j'ai fait valoir selon lequel le Canada a besoin d'une loi sur les secrets officiels de manière à pouvoir maintenir l'échange permanent d'information avec ses partenaires et alliés étrangers en leur donnant l'assurance que le Canada est capable de protéger l'information. Nous avons certes besoin de pareilles dispositions. Ce que je soutiens, c'est que les dispositions actuelles ne sont pas les bonnes pour garantir cette protection. Loin de moi l'idée de vouloir laisser croire que le besoin est invalide ou faible, mais nous avons élaboré la mauvaise série de définitions et de façons de faire. J'ajouterai que le Canada a la réputation parmi ses alliés d'être, d'une certaine façon, le plus petit partenaire en matière de renseignement. Paradoxalement, ou contrairement à ce que l'on pourrait croire, il est le plus cachottier et le plus conscient des questions de sécurité. Ces caractéristiques sont ancrées dans son histoire et sa culture. Je ne crois pas que les partenaires dont nous sommes les plus proches doutent pour un instant de notre capacité de protéger nos secrets. Nous y excellons depuis la leçon donnée par l'affaire *Igor Gouzenko* en 1945, qui a longtemps marqué la conscience canadienne en matière de sécurité.

À mon avis, on a essayé de faire un peu peur aux membres du comité en arguant que le Canada a besoin de protéger ses secrets, à ses propres fins et aux fins d'échanges avec ses alliés. En fait, nous excellons dans ce genre de choses. Le problème se trouve dans les détails de la Loi sur la protection de l'information.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais vous lire la quatrième et la cinquième recommandations du comité sénatorial spécial précédent, c'est-à-dire de 2001, en ce qui concerne le processus

suggested by you such that it is to be adjudicated what is a secret and what is not a secret. There should be a level of appeal and control. Three years ago, the committee recommended the following:

The Committee recommends that within 90 days of Royal Assent to Bill C-36, Parliament appoint an Officer of Parliament to monitor, as appropriate, the exercise of powers provided in the bill. This officer shall table a report annually, or more frequently, as appropriate, in both Houses.

Three years ago it was the view of the committee that an officer of Parliament should review and monitor the powers authorized by the Secrecy of Information Act and the security certificate provided to the minister so that there would be checks and balances within the system. All of us understand that certain information cannot be made public, but there must be a mechanism in place to review the "abuse" that could occur because a department or an agency preferred to keep an issue away from public scrutiny for a reason not related to official secrets. In your opinion, do you think that the recommendation of the committee is valid relevant to the Secrecy of Information Act in respect of the intent of Bill C-36?

**Mr. Wark:** Yes, I think it is a good provision. Probably on its own, if enacted, it would not be enough. In terms of an adjudication process, it would come a little in advance of this parliamentary scrutiny, which inevitably would be retrospective. I was talking about an internal bureaucratic adjudication process, whereby senior civil servants in positions of authority would be vested with a power to try to deliberate, adjudicate and separate out real questions of national security. They would be responsible to their ministers for differentiating true matters of national security and confidentiality from the bogus or less important matters. You would need both of those processes: a clear system operating inside the government to focus on a narrow range of secrets that have to be protected and a parliamentary process of accountability.

**Senator Joyal:** You mentioned earlier that some issues relevant to the objective of the bill are not covered directly by the bill, and we mentioned the security certificate related to the Immigration Act. Is it your opinion that racial profiling exists in Canada at this time?

**Mr. Wark:** My view on this is not common in academic circles. I think that what we call "racial profiling" does not exist. There is some inevitable degree of targeting of certain ethnic communities in Canada in a basic surveillance, intelligence-gathering and monitoring sense. How extensive that is I do not know because I am not privy to that information. If racial profiling does exist as a more widespread problem beyond an issue of civil liberties, it would also point to a genuine operational dysfunction because no intelligence community in its right mind would want to have such a wide net sieve as racial profiling suggests. It would be inundated

relatif à la Loi sur la protection de l'information qui est, selon vous, tel que la décision de ce qui est un secret et de ce qui ne l'est pas relève de l'arbitraire. Il faudrait prévoir une forme d'appel et de contrôle. Voici donc ce que recommandait le comité, il y a trois ans :

Le comité recommande que le Parlement nomme, dans les 90 jours suivant la sanction royale du projet de loi C-36, un haut fonctionnaire du Parlement mandaté pour contrôler, au besoin, l'exercice ou la nécessité des pouvoirs conférés dans le projet de loi. Ce haut fonctionnaire déposerait un rapport devant les deux chambres du Parlement chaque année ou plus souvent, s'il y avait lieu.

Il y a trois ans, le comité estimait qu'un mandataire du Parlement devrait examiner et suivre l'exercice des pouvoirs conférés par la Loi sur la protection de l'information et les attestations de sécurité mises à la disposition du ministre pour que le régime comporte des freins et des contrepoids. Nous sommes tous conscients que certains renseignements ne peuvent pas être rendus publics, mais il faut qu'il y ait en place un mécanisme qui permet d'examiner les « abus » commis parce qu'un ministère ou un organisme préfère écarter une question du débat public pour une raison qui n'a rien à voir avec les secrets officiels. Selon vous, la recommandation du comité concernant la Loi sur la protection de l'information est-elle valable selon l'esprit du projet de loi C-36?

**M. Wark :** Oui, j'estime que c'est une bonne disposition. À elle seule probablement, si elle était adoptée, elle ne suffirait pas. Dans un processus décisionnel, elle devancerait légèrement l'examen parlementaire, qui inévitablement serait de nature retrospective. Je faisais allusion à un processus décisionnel bureaucratique interne dans le cadre duquel de hauts fonctionnaires en position d'autorité auraient le pouvoir de délibérer en vue de décider des questions qui mettent véritablement en jeu notre sécurité nationale. Ils auraient à répondre à leurs ministres de cet exercice. On aurait besoin des deux processus, soit un régime clair en place au sein du gouvernement qui se concentrerait sur une gamme limitée de secrets à protéger et un processus parlementaire de reddition de comptes.

**Le sénateur Joyal :** Vous avez mentionné tout à l'heure que certaines questions relatives à l'objet du projet de loi ne sont pas visées directement dans le texte, et nous avons mentionné l'attestation de sécurité découlant de la Loi sur l'immigration. Selon vous, fait-on du profilage racial au Canada actuellement?

**M. Wark :** Mon opinion à ce sujet n'est pas courante dans les milieux universitaires. Je ne crois pas que ce que nous appelons le « profil racial » existe. On cible inévitablement certaines communautés ethniques au Canada dans l'activité de surveillance de base, de collecte de renseignements et de suivi. J'ignore tout de l'ampleur de cette activité parce que je ne suis pas dans la confidence. S'il existe un problème plus répandu de profilage racial qui dépasse la question des libertés civiles, il ferait également ressortir un véritable dysfonctionnement de l'application de la loi parce qu'aucun milieu du renseignement

with useless information. Intelligence depends on sensibly targeted investigative techniques and on enormous and systematic processes of selection.

The problem is the widespread belief that racial profiling exists. The reality is otherwise but it is difficult to bridge the gap between the belief and the reality. Some degree of what we might call "racial profiling" undoubtedly occurs as an operational necessity. The notion that all ethnic communities are targeted for widespread racial profiling is a mistaken but understandable fear.

Somehow we have to bridge that gap, because it goes to the essential point that you cannot have an effective counterterrorism or national security strategy at large unless you have public approval for it. I fear that we are entering an era in which public approval will increasingly wane, perhaps in conjunction with a growing complacency about the reality of the threat in the sense that it is not a Canadian problem but an American or British or Israeli problem.

Some degree of racial profiling happens as a by-product of operational procedures. The danger is the widespread perception in certain communities in Canada that it is standard practice because the security and intelligence community is incapable of distinguishing between real terrorists and broad-based ethnic communities and, therefore, targets everyone and makes them all victims. I do not think that happens but if it does happen, then we have an even bigger problem than I ever imagined with our security and intelligence function.

**Senator Joyal:** Do you have a more specific suggestion to bridge that gap? A matter of perception can be the reality in that situation. Considering that that might hinder the efficiency of the objective of the act, would you suggest that we undertake to bridge that gap to ensure that those hindrances are redressed? Are there initiatives that could prevent that kind of situation from recurring?

**Mr. Wark:** Some practical measures could be taken, which I mentioned in my opening remarks. There is a need for some kind of annual report to Canadians, in as much detail as possible, on how the Government of Canada perceives the nature of the terrorist threat in Canada and globally in order to partially dispel some of these mythologies. A process of public review on an ongoing basis, not a one-off, of the security and intelligence community would aid not only in conceivably uncovering problems but also in laying to rest some more exaggerated fears.

It is also incumbent on the agencies that engage in intelligence investigations and that find themselves working in ethnic communities, such as CSIS, to adopt sensible policies in this respect. They first have to understand that they might be creating

ne serait assez fou pour vouloir ratisser aussi large que le laisse entendre le concept du profilage racial. Il serait inondé d'informations inutiles. Le renseignement de sécurité est fonction de techniques d'enquête logiquement ciblées et de processus de sélection tentaculaires et systématiques.

C'est l'idée largement répandue que le profil racial existe qui pose problème. La réalité est tout autre, mais il est difficile de la concilier avec les perceptions. Il est certain qu'il se fait jusqu'à un certain point ce qu'on pourrait appeler du « profilage racial » en tant que nécessité opérationnelle. La notion voulant que toutes les communautés ethniques fassent l'objet d'un profilage racial généralisé est une crainte non fondée, mais compréhensible.

Il faut trouver un moyen de combler le fossé, parce qu'il a rapport à un point essentiel, soit qu'il est impossible d'avoir une stratégie de la sécurité nationale ou de la lutte contre le terrorisme efficace si elle n'a pas l'approbation du grand public. Je crains que nous ne soyons en train d'entamer une ère dans laquelle l'approbation publique diminuera de plus en plus, parallèlement peut-être à une montée de suffisance au sujet de la réalité de la menace, en ce sens qu'il ne s'agit pas d'un problème canadien, mais bien d'un problème américain, britannique ou israélien.

De par la nature de la procédure opérationnelle, il se fait du profilage racial jusqu'à un certain point. Le danger est que certaines communautés canadiennes aient l'impression répandue qu'il s'agit d'une pratique courante parce que le milieu de la sécurité et du renseignement est incapable de faire la distinction entre de véritables terroristes et les membres de grandes communautés ethniques et, par conséquent, qu'il cible tout un chacun et en fait des victimes. Je ne crois pas que cela se produise, mais si c'était le cas, la fonction de sécurité et de renseignement serait encore plus problématique que je ne l'avais cru.

**Le sénateur Joyal :** Avez-vous une suggestion plus précise à nous faire en vue de combler le fossé? Une question de perception peut se transformer en réalité dans de pareilles situations. Étant donné que cela pourrait empêcher la loi d'atteindre avec efficacité son objectif, faudrait-il selon vous chercher à combler le fossé de manière à ce que ces obstacles soient éliminés? Existe-t-il des initiatives que nous pourrions prendre qui préviendraient ce genre de situation?

**M. Wark :** On pourrait prendre certaines mesures pratiques, que j'ai mentionnées dans ma déclaration liminaire. Ainsi, il faudrait présenter un rapport annuel aux Canadiens, un rapport le plus détaillé possible, sur la façon dont le gouvernement du Canada conçoit la nature de la menace terroriste au Canada et dans le monde de manière à dissiper en partie certains de ces mythes. Un processus permanent d'examen public, non pas un exercice ponctuel, du milieu de la sécurité et du renseignement pourrait aider non seulement à exposer les problèmes, mais également à apaiser certaines des craintes les plus exagérées.

Il incombe également aux organismes qui mènent des enquêtes en vue de recueillir des renseignements de sécurité et qui travaillent au sein des communautés ethniques, comme le SCRS, d'adopter des politiques censées à cet égard. Il faut d'abord qu'ils comprennent qu'ils pourraient provoquer une



a backlash situation or a problem in terms of the existing perceptions in those communities, and they have to find a way to engage in direct dialogue with them to dispel some of that.

Much of this problem was understood and encapsulated in the recommendation, although I do not think it alone is sufficient. That was part of the national security strategy document released in April 2004 that called for a cross-cultural round table of groups of concerned ethnic communities in Canada that might have an opportunity to engage in direct dialogue with the government about their concerns. That cross-cultural round table has begun its work and could make its own contribution, but on its own it will not be enough and so other measures will have to be taken. Some of them undoubtedly speak to the culture and practices of the security intelligence community, which probably needs to be adjusted to meet the kinds of sensitivities, fears and concerns that exist in the communities they are required to target.

**Senator Andreychuk:** It is my understanding that a change was made that affected Bill C-36 in respect of the kind of case representative of the *O'Neill* case, although I cannot recall it now. The Minister of Justice and Attorney General of Canada, Irwin Cotler, made changes to either the regulations or the act so that the *O'Neill* case would not be repeated. Am I correct?

**Mr. Wark:** Senator Lynch-Staunton asked me that question, and I had to plead ignorance because I am not aware of it. I may have missed it and for that I apologize. As you know, security of information prosecutions require the prior approval of the Attorney General. In this case, we might be talking about a change of policy and procedure that does not result in a change to the legislation in that respect to underline ministerial responsibility and accountability, although I do not know that for certain. I am not aware of a substantial amendment to the Security of Information Act in response to the *O'Neill* case.

**Senator Andreychuk:** There was an amendment on procedure.

**Mr. Wark:** I do not know so you would have to ask Minister Cotler about that.

**Senator Andreychuk:** I recall asking a question on the floor of the Senate about that situation and it was indicated that there had been some quiet changes, I believe by way of regulation. Could the committee submit a question to Professor Wark to take this up by way of a response, Madam Chair?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Andreychuk:** Thank you.

**Mr. Wark:** I will be happy to respond to your questions.

**Senator Andreychuk:** When Bill C-36 initially came before Parliament, there was some discussion that the Canadian Security Intelligence Service should be expanded to work overseas. We

retroaction ou un problème dans la perception qu'ont de ce milieu les communautés et qu'ils doivent trouver un moyen d'amorcer un dialogue direct avec elles afin de le régler.

Une grande partie du problème était connue et résumée dans la recommandation, bien que celle-ci ne suffise pas à elle seule. Il en est question dans le document relatif à la stratégie en matière de sécurité nationale rendu public en avril 2004 qui recommandait la création d'une table ronde transculturelle réunissant les groupes de communautés ethniques concernées au Canada qui pourraient ainsi avoir l'occasion d'amorcer un dialogue direct avec le gouvernement au sujet de leurs préoccupations. La table ronde transculturelle a commencé ses travaux et devrait faire sa propre contribution, mais, à elle seule, elle ne suffira pas, de sorte qu'il faudra prendre d'autres mesures. Certaines d'entre elles seront indubitablement liées à la culture et aux pratiques du milieu du renseignement de sécurité qui ont probablement besoin d'être ajustées de manière à tenir compte de ce genre de sensibilités, de craintes et de préoccupations des communautés qu'il est obligé de cibler.

**Le sénateur Andreychuk :** Je crois savoir qu'un changement qui touche le projet de loi C-36 a été apporté en ce qui concerne le genre de cas représentatif de l'affaire *O'Neill*, bien que je n'arrive pas à m'en souvenir. Le ministre de la Justice et procureur général du Canada, Irwin Cotler, a modifié soit le règlement, soit la loi pour éviter que l'affaire *O'Neill* ne puisse se reproduire. Ai-je raison?

**M. Wark :** Le sénateur Lynch-Staunton m'a posé la même question et j'ai plaidé l'ignorance parce que je ne suis pas au courant. Je ne l'ai peut-être pas vu, ce dont je m'excuse. Comme vous le savez, avant d'entamer des poursuites en vertu de la Loi sur la protection de l'information, il faut obtenir l'approbation du procureur général. Dans ce cas-ci, il pourrait être question d'un changement de politique et de procédure qui n'entraîne pas de modification à la loi à cet égard pour faire ressortir la responsabilité et l'obligation de rendre compte du ministre, bien que je n'en sois pas certain. Que je sache, aucune modification de fond n'a été apportée à la Loi sur la protection de l'information à la suite de l'affaire *O'Neill*.

**Le sénateur Andreychuk :** La procédure a été modifiée.

**M. Wark :** Je n'en sais rien. Il faudrait poser la question au ministre Cotler.

**Le sénateur Andreychuk :** Je me rappelle avoir posé une question sur le parquet du Sénat au sujet de cette situation et qu'on m'a répondu que certains aménagements avaient été faits en douce, par voie de règlement je crois. Madame la présidente, le comité pourrait-il poser à M. Wark une question à laquelle il répondrait?

**La présidente :** Oui.

**Le sénateur Andreychuk :** Je vous remercie.

**M. Wark :** Je répondrai avec plaisir à vos questions.

**Le sénateur Andreychuk :** Quand le projet de loi C-36 a été déposé pour la première fois au Parlement, il fut question d'élargir le mandat du Service canadien du renseignement de sécurité de

have a capacity to work overseas with CSIS and gather information but we would not set up a full intelligence network overseas. That discussion has died down somewhat. Are we still vulnerable and would we continue to be vulnerable if we were to set up an international system to receive intelligence from other like-minded sources? We glean much of our information through the British, the Americans and other like-minded sources. By having more intelligence-gathering capacity overseas, would we do a better job than our allies are doing?

**Mr. Wark:** I suppose we would not know the answer to that until we tried.

**Senator Andreychuk:** It would be expensive.

**Mr. Wark:** I always make the point, which is historically reasonably well founded, that intelligence is cheap. When you compare the hard budget of an intelligence agency to the hard budget of many other things the government needs to do in the field of public safety at large, intelligence is cheap. You have to find a way to afford it. I am and have been since September 11 a proponent on record of creating a foreign intelligence service that would be targeted to collect information on Canadian interests abroad. We have many Canadian economic and political interests abroad as well as other interests in peacekeeping and military operations. We have only to think of Afghanistan, for example, which is a dangerous environment to operate in, although not as dangerous as Iraq. It could be even more dangerous once we get into provincial reconstruction teams and efforts in some of the regions outside Kabul. To engage in those efforts effectively and safely, a country needs a good intelligence capability that is its own; it cannot be borrowed from allies. We went into Afghanistan borrowing all our intelligence from our allies, which remains the case today, by and large. There is a new requirement for foreign intelligence capability on the human side, as they say in intelligence jargon, for Canada. I do not think it is unaffordable. We could do a good job at it because we are a multicultural, well-educated, technologically sophisticated society and we have natural resources to draw on.

The situation currently is such that CSIS, seeing this need, has increasingly begun to define itself as a dual service agency in that it is both a domestic security intelligence service, which was its original mandate and vision, and increasingly a foreign intelligence gathering service. We may decide that that is not a bad model, but we should not have arrived there by accident or without full review and introspection of the process. The very fact that CSIS has moved increasingly in this direction indicates recognition of the necessity. We need to know that this has not happened simply by accident and by the power of institutional aggrandizement but rather because it is the best model to proceed with. If we decide that, then we have to recognize that it is a rather unusual model because most of our counterpart agencies make an

manière à ce qu'il puisse travailler à l'étranger. Ainsi, nous pourrions réunir du renseignement de sécurité par l'intermédiaire du SCRS à l'étranger, mais sans avoir à établir un réseau complet de collecte de renseignements à l'étranger. La discussion a perdu un peu de son acuité. Sommes-nous toujours vulnérables et continuerions-nous de l'être si nous mettions en place un réseau international qui nous permettrait de recevoir des renseignements de sécurité d'autres sources qui pensent comme nous? Nous obtenons beaucoup de renseignements des Britanniques, des Américains et d'autres sources animées des mêmes intentions. En ayant une plus grande capacité de collecte de renseignements de sécurité à l'étranger, ferions-nous mieux que nos alliés?

**M. Wark :** Je suppose qu'il faudrait en faire l'essai pour le savoir.

**Le sénateur Andreychuk :** Cela pourrait coûter cher.

**M. Wark :** J'insiste toujours sur le point, raisonnablement bien fondé si l'on se reporte à l'histoire, que le renseignement de sécurité est bon marché. Quand on compare ce que coûte un organisme du renseignement et ce que coûtent de nombreuses autres choses que doit faire le gouvernement dans le domaine de la sécurité publique, le renseignement de sécurité n'est pas cher. Il faut trouver un moyen de pouvoir se le payer. Depuis le 11 septembre, je me déclare officiellement en faveur de créer un service du renseignement à l'étranger qui aurait pour raison d'être de réunir des renseignements sur les intérêts canadiens à l'étranger. Nous avons de nombreux intérêts économiques et politiques canadiens à l'étranger, de même que d'autres intérêts liés au maintien de la paix et aux opérations militaires. Qu'on prenne l'exemple de l'Afghanistan, un milieu dangereux, bien qu'il ne le soit pas autant que celui de l'Irak. Les opérations pourraient s'avérer encore plus dangereuses quand nous nous lancerons dans la reconstruction des provinces, dans certaines régions à l'extérieur de Kaboul. Pour le faire de manière efficace et sécuritaire, le pays a besoin d'un bon service de renseignement qui lui appartient en propre; il ne peut l'emprunter de ses alliés. Nous sommes allés en Afghanistan en obtenant, en règle générale, tous nos renseignements de sécurité de nos alliés, ce qui est encore le cas actuellement. Le Canada a désormais besoin d'un service du renseignement étranger de source humaine, comme on dit dans le jargon. Je ne crois pas qu'il soit inabordable. Nous pourrions faire du bon travail parce que nous sommes une société multiculturelle, bien instruite, et technologiquement avancée et qu'en plus, nous avons des ressources naturelles que nous pouvons mettre à profit.

La situation actuelle est telle que le SCRS, constatant le besoin, a commencé à se définir comme un organisme à double mandat, en ce sens qu'il est à la fois un service de sécurité intérieur, conformément au mandat et à la vision d'origine, et de plus en plus un service de collecte de renseignement à l'étranger. Il se peut que nous décidions que ce n'est pas un mauvais modèle, mais il ne faudrait pas que cela se fasse par accident ou sans examen complet du processus. Le fait même que le SCRS s'oriente de plus en plus vers cette solution en reconnaît le besoin. Il faut que nous sachions que cela ne s'est pas fait par accident et par équilibre institutionnel, mais bien parce qu'il s'agit du meilleur modèle. Si nous en décidons ainsi, il faudra reconnaître que le modèle est plutôt inhabituel parce que la plupart des États s'efforcent de

effort to separate domestic and foreign intelligence gathering and put them into different institutional agencies. The only system that does not do that is the former KGB. I am not saying that we have created a KGB analogue but there is something peculiar about moving in this direction of giving foreign intelligence capabilities to an agency steeped in domestic security intelligence, procedures and routines.

**Senator Andreychuk:** If we went to a model directly and did not edge our way into it, it would be extremely expensive. The Americans cut back their intelligence services and it contributed high costs to their effectiveness. We would have to set up virtually all over the world with capacities in many languages and cultures. I believe there was a dialogue between you and Senator Joyal such that we need the capacity within Canada first before we stretch ourselves beyond. If we are to buy into this we need to keep in mind that we do not know where the terrorism threat will originate so we would have to be virtually everywhere in our capacity. We would have to match that with what the Americans, British and Russians have, and we know their pitfalls. Why would ours be better?

**Mr. Wark:** We could design a Canadian foreign intelligence service that would be much more targeted and specific to Canadian interests that would not have to be a globe-trotting free-for-all costing us a great deal of money. The intelligence budgets of our major allies spend the greatest portion of their budgets on technical collection platforms by satellites, signals intelligence systems and remote sensing systems. That eats up most of the budget. Humans, as a traditional form of intelligence gathering, are relatively cheap. It is dangerous, it is difficult to do well and can create diplomatic embarrassments for governments. Of course, all of that would have to be taken on board.

I have heard arguments made many times by people who cannot quite see Canada doing this. For Canada a set of national security priorities could be defined, to which a foreign intelligence service could help to operationalize. We are concerned about certain areas of the world and need to know more about them, such as those that are war-torn or facing civil strife, because Canada draws significant immigrant streams from many of those areas. We need to know what the connection between homeland conflicts overseas and their potential arrival in Canada might be.

In some ways for Canada it is too late to investigate that problem internally. However, to the extent that we continue to engage as a peacekeeping nation and improve our capabilities in that respect, we cannot continue with the old model. We cannot continue to rely on our allies to give us the intelligence that spells the security and safety of those missions. There are several reasons for that.

maintenir une distinction entre la collecte sur leur territoire et la collecte à l'étranger et font relever ces fonctions d'organismes institutionnels différents. Le seul organe qui ne fonctionne pas ainsi est l'ancien KGB. Je ne dis pas que nous avons créé un semblant de KGB, mais il est assez particulier que l'on s'oriente vers un service de renseignements à l'étranger qui relèverait d'un organisme ancré dans la procédure et la routine de collecte de renseignements de sécurité au pays même.

**Le sénateur Andreychuk :** Si nous adoptons carrément un modèle plutôt que de nous orienter vers lui, ce serait très cher. Les Américains ont réduit les budgets de leurs services de renseignements, ce qui leur a coûté très cher en efficacité. Il faudrait établir presque partout dans le monde des antennes polyglottes et multiculturelles. Il y a eu un échange entre vous et le sénateur Joyal, je crois, faisant valoir qu'il faut se concentrer d'abord sur le service de renseignement au Canada, avant d'aller au-delà de nos frontières. Si nous acceptons cette idée, il ne faut pas oublier que nous ignorons d'où viendra la menace terroriste, de sorte qu'il faudrait avoir des antennes un peu partout. Il faudrait faire autant que les Américains, les Britanniques et les Russes, et nous en connaissons les dangers. Pourquoi notre système serait-il meilleur?

**M. Wark :** Nous pourrions concevoir un service canadien de collecte de renseignements à l'étranger qui serait beaucoup plus ciblé et propre aux intérêts canadiens. Il ne serait donc pas nécessaire qu'il soit présent aux quatre coins de la planète et qu'il nous coûte les yeux de la tête. Les budgets alloués aux renseignements de sécurité par nos principaux alliés sont avant tout consacrés à des plateformes techniques de collecte par satellite, par écoute électromagnétique et par télédétection. Cela gruge la plus grande partie du budget. Les ressources humaines, comme forme classique de collecte de renseignements, coûtent relativement peu. Le travail est dangereux, il est difficile à bien faire et peut être la source d'incidents diplomatiques qui mettent dans l'embarras les gouvernements. Naturellement, il faudrait tenir compte de tout cela.

J'ai souvent entendu les arguments avancés par ceux qui n'arrivent pas à s'imaginer le Canada en train de le faire. Pour le Canada, on pourrait définir une série de priorités en matière de sécurité nationale qu'un service de collecte de renseignements à l'étranger pourrait aider à opérationnaliser. Certaines régions du monde nous préoccupent, et nous avons besoin d'en savoir plus à leur sujet, par exemple celles qui sont déchirées par des conflits ou qui font face à des guerres civiles, parce que le Canada attire un nombre important d'immigrants de bon nombre de ces régions. Il faut que nous sachions quel lien existe entre les conflits qui ont lieu à l'étranger, dans le pays d'origine, et leur éventuelle transposition au Canada.

D'une certaine façon, il est trop tard pour que le Canada enquête sur le problème interne. Cependant, dans la mesure où nous continuons à participer au maintien de la paix et à améliorer nos capacités à cet égard, nous ne pouvons pas conserver l'ancien modèle. Nous ne pouvons pas continuer de nous fier à nos alliés pour obtenir les renseignements qui garantissent la sécurité de ces missions et ce, pour plusieurs raisons.



The old Canadian tradition of relying on foreign sources for the bulk of our knowledge in the intelligence field of global developments has been exposed as dangerous by the failures of September 11 and the failures of intelligence leading up to the Iraq War. That is not to say that Canada could necessarily do any better in that respect but we have try because we have to be independent in this field. We are an intelligence-dependent power and, during the Cold War, we could afford to be that in many respects. However, in a post-September 11 world, we simply cannot afford that.

**Senator Kinsella:** I want to place on the record that the convention of *sub judice* does not apply to civil matters, although it might apply to criminal matters. Parliamentary privilege, the privileges of this honourable committee, even trumps the *sub judice* convention. The principle of parliamentary privilege extends to witnesses before this honourable committee, for the record.

**Senator Joyal:** Mr. Wark, in preparing your notes for your appearance today, did you have an opportunity to review chapter 2 of the last report of the Auditor General, entitled *The 2001 Anti-terrorism Initiative, Air Transportation Security, Marine Security and Emergency Preparedness for Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Attacks?*

**Mr. Wark:** I believe that I did have the opportunity.

**The Chairman:** Professor Wark, on behalf of the committee, I thank you for taking the time to appear before the committee today. Your testimony has been extremely helpful in the deliberations of the committee.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Tuesday, March 15, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 1:15 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

**Senator Joyce Fairbairn (Chairman)** in the chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, I would like to call this meeting to order. This is the 11<sup>th</sup> meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

For our viewers, I will explain the purpose of this committee. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation and we agreed.

Les échecs du 11 septembre et des services de renseignement avant la guerre d'Irak ont mis en valeur le danger pour le Canada de continuer à se fier à des sources étrangères pour obtenir le gros de ses renseignements concernant l'évolution de la situation mondiale. Cela ne signifie pas que le Canada ferait forcément mieux, mais il faut qu'il tente l'expérience parce qu'il lui faut être indépendant dans ce domaine. Nous sommes une puissance qui dépend d'autres sources pour son renseignement de sécurité et, durant la guerre froide, nous pouvions nous en payer le luxe, à de nombreux égards. Toutefois, depuis le 11 septembre, ce n'est plus le cas.

**Le sénateur Kinsella :** Je tiens à déclarer officiellement que la convention relative aux affaires en instance ne s'applique pas aux questions civiles, bien qu'elle puisse s'appliquer aux questions criminelles. Je précise officiellement que le principe du privilège parlementaire s'étend aux témoins qu'entend notre comité.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Wark, pendant que vous préparez vos notes pour votre comparution d'aujourd'hui, avez-vous eu l'occasion d'examiner le chapitre 2 du dernier rapport de la vérificatrice générale, intitulé *La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile en cas de menace d'origine chimique, biologique, radiologique ou nucléaire?*

**M. Wark :** Je crois bien en avoir eu l'occasion.

**La présidente :** Monsieur Wark, au nom du comité, je vous remercie d'avoir pris le temps de venir témoigner aujourd'hui. Votre témoignage nous a été extrêmement utile.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mardi 15 mars 2005

Le Comité spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 15, pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch. 41).

**Le sénateur Joyce Fairbairn (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. C'est la 11<sup>e</sup> séance du Comité spécial sur la Loi antiterroriste au cours de laquelle nous entendrons des témoins.

À l'intention de nos téléspectateurs, je vais expliquer l'objet du comité. En octobre 2001, en réaction directe aux attaques terroristes survenues à New York, à Washington et en Pennsylvanie et à la demande des Nations Unies, le gouvernement canadien a présenté le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation de l'époque, le Parlement a demandé que l'on accélère notre étude du projet de loi, et nous avons accepté.

The deadline for the passage of that bill was mid-December of 2001. However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that three years later, Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and in a less emotionally charged situation.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfill that obligation. When we have completed the study, we will make a report to the Senate that will outline any issue that we believe should be addressed, and the results of our work will be available to the government and to the people of Canada. The House of Commons is undergoing a similar process at this time.

To date, the committee has met with government ministers, the director of the Canadian Security and Intelligence Service (CSIS), as well as international and domestic experts on the threat environment within which the Anti-terrorism Act is expected to operate. We will spend the afternoon hearing from legal experts to get their perspective on the act.

We are joined this afternoon by Professor Patrick Monahan, Dean of Osgoode Hall Law School, and Professor Kent Roach from the University of Toronto's Faculty of Law.

Honourable senators will recall that both Dean Monahan and Professor Roach joined us in 2001 for the initial review of Bill C-36. As usual, honourable senators, I encourage you to be as concise as possible with your questions so that we will be able to have as thorough an exchange of views as possible.

**Professor Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School:** I have prepared a deck of slides, which I believe has been distributed to members of the committee, that will serve to outline my remarks before you this afternoon.

It is a great pleasure to appear before this committee. I see a number of members who were here in 2001, and it is encouraging to see the continuity of knowledge and expertise in this committee, which serves a very important function.

I wish to talk a little bit about a comparative approach to the response to terrorism in Canada, Great Britain and the United States, focusing on a number of key court decisions, with which I am sure you are familiar. It is important to review those decisions, and also to place Canada's response in a broader context, as members of this committee have already heard from experts from other countries.

The chair indicated that following September 11, governments around the world enacted legislation to respond to the threat posed by terrorism. The challenge for democratic states is to respond in an effective manner that does not sacrifice respect for the rule of law and individual liberty. On the whole, I think Canada has adopted that balanced approach, which will be the thrust of my remarks.

L'échéance pour l'adoption du projet de loi avait été fixée à la mi-décembre de 2001. Cependant, certains trouvaient qu'il était difficile d'effectuer une évaluation complète de l'incidence potentielle de cette mesure législative dans un laps de temps si court. Pour cette raison, il a été entendu que, trois ans plus tard, le Parlement examinerait les dispositions de la loi et ses répercussions sur les Canadiens, profitant ainsi du recul qu'il aurait pris et d'un climat beaucoup plus calme.

Les travaux du comité spécial traduisent les efforts déployés par le Sénat pour respecter cet engagement qui avait été pris. Lorsque nous aurons terminé notre étude, nous allons présenter un rapport au Sénat qui exposera les points sur lesquels il faudrait se pencher selon nous. De plus, les résultats de nos travaux seront mis à la disposition du gouvernement et de la population canadienne. La Chambre des communes procède elle aussi en ce moment à une étude similaire.

Jusqu'à maintenant, le comité a rencontré des ministres du gouvernement, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ainsi que des experts canadiens et étrangers du contexte de la menace dans lequel la Loi antiterroriste devra être appliquée. Cet après-midi, nous allons entendre le point de vue sur la loi de spécialistes en droit.

Nous recevons le professeur Patrick Monahan, doyen de l'École de droit Osgoode Hall, et le professeur Kent Roach, de la Faculté de droit de l'Université de Toronto.

Les honorables sénateurs se souviendront que MM. Monahan et Roach ont comparu devant nous en 2001 dans le cadre de la première étude du projet de loi C-36. Comme d'habitude, je vous encourage, honorables sénateurs, à être aussi concis que possible lorsque vous poserez vos questions de façon à ce que nous puissions avoir le meilleur dialogue qui soit.

**M. Patrick J. Monahan, professeur, doyen, École de droit Osgoode Hall :** J'ai préparé des diapositives, qui, je crois, ont été distribuées aux membres du comité. Elles contiennent les grandes lignes de mon exposé d'aujourd'hui.

Je suis ravi de comparaître devant le comité. Je vois un certain nombre de membres qui étaient présents en 2001. Il est encourageant d'observer la continuité des connaissances au sein du comité, qui joue un rôle très important.

Je vais faire une comparaison entre l'approche adoptée à l'égard du terrorisme par le Canada, la Grande-Bretagne et les États-Unis en mettant l'accent sur un certain nombre de décisions clés rendues par les tribunaux, que vous connaissez bien, j'en suis sûr. Il est important d'étudier ces décisions et d'examiner la réaction du Canada dans un contexte plus large. D'ailleurs, les membres du comité ont déjà entendu des spécialistes provenant d'autres pays.

La présidente a déclaré qu'après le 11 septembre, des gouvernements de partout dans le monde ont adopté une loi en vue de faire face à la menace posée par le terrorisme. La difficulté à laquelle sont confrontés les États démocratiques est de réagir d'une manière qui soit efficace, mais qui ne va pas à l'encontre du

I will begin by focusing on executive or administrative detention. Executive detention is detention by the government without charge or without trial. Protection against administrative detention or executive detention lies at the very core of the principle of the rule of law. Indeed, the Magna Carta protected against being seized or imprisoned except by the law of the land, which was understood to mean conviction by a court.

In 1628, in the Petition of Right, the British Parliament prohibited imprisonment without charge. The common law, in concert with that, developed the writ of habeas corpus, which preserved those liberties by permitting any subject to challenge the legality of his or her imprisonment before a court.

The question is whether the special threat posed by international terrorism after September 11, 2001, justified the resort to executive detention or administrative detention. We will see that in the United States, that government has made extensive use of administrative detention, particularly at Guantanamo Bay.

Coupled with that is the question of whether, if you did permit administrative detention, the courts should have a role in reviewing decisions by the executive to detain without trial. Here, I note Cicero's dictum to the effect that the laws are silent in battle. What he meant by that was that the law and courts would have nothing to say about battle or about warfare. Courts could only intervene once the war was concluded and a period of peace had returned.

Cicero was right when he wrote that hundreds of years ago; and in fact, he continued to be right until very recently. For example, in Canada and the United States, the Japanese-Canadians' internment in 1947 was a case of administrative detention, and the courts essentially said that they would not review that. The courts have no role in reviewing decisions by the executive in conditions of warfare. However, recently courts in this country, as well as in the United States and Great Britain, have come to a different conclusion. Cicero is no longer right; the laws are no longer silent in battle. The resulting effect is to introduce an additional check on the executive and its use of arbitrary detention.

I wanted to review briefly the decision of the House of Lords in the case of *FC v. Secretary of State for the Home Department*, on December 16, 2004. It arose under a statute enacted by the British Parliament in 2001, at the same time as this Parliament enacted the Anti-terrorism Act. Under that British statute, the Home Secretary was permitted to issue a certificate against a non-U.K. national if the Home Secretary reasonably believed that person posed a national security risk and was suspected to be a terrorist. The issue there was it took only a matter of suspicion to justify the issue of a certificate, which could result in that individual being detained.

There was a procedure to review the reasonableness of the Home Secretary's belief and suspicion, but the question was a limited one: Did the Home Secretary have a reasonable belief or

principe de la primauté du droit ni de la liberté individuelle. Dans l'ensemble, je crois que le Canada a su adopter une telle approche équilibrée, et cela constituera l'idée maîtresse de mon exposé.

Je vais d'abord m'attarder à la détention administrative, qui est la détention d'individus par le gouvernement sans mise en accusation ou sans procès. La protection contre la détention administrative est au cœur du principe de la primauté du droit. En effet, la Grande Charte interdisait l'emprisonnement sauf en vertu de la loi du pays, ce qui voulait dire à la suite d'une déclaration de culpabilité par un tribunal.

En 1628, dans la loi sur les pétitions de droit, le Parlement britannique interdisait l'emprisonnement sans mise en accusation. En outre, la common law a élaboré à cette époque le bref d'habeas corpus, destiné à préserver les libertés en permettant à tout détenu de contester devant un tribunal la légalité de son emprisonnement.

La question est de savoir si la menace posée par le terrorisme international au lendemain du 11 septembre 2001 justifiait le recours à la détention administrative. Le gouvernement américain a eu largement recours à la détention administrative, particulièrement à Guantanamo Bay.

La question est aussi de savoir si, dans le cas où la détention administrative est permise, les tribunaux devraient pouvoir revoir la décision prise par un gouvernement de détenir des personnes sans qu'il y ait procès. Je vous rappelle ici que Cicéron a déjà écrit qu'au milieu des armes, les lois sont silencieuses. Ce qu'il voulait dire, c'est que les tribunaux n'auraient rien à dire à propos de la guerre. Ils pourraient seulement intervenir une fois la guerre terminée et la paix retrouvée.

Cicéron avait raison lorsqu'il a écrit cela il y a des centaines d'années. En fait, il a continué d'avoir raison jusqu'à très récemment. Par exemple, au Canada et aux États-Unis, l'internement de Canadiens d'origine japonaise au milieu des armes, les lois ne sont désormais plus silencieuses. Maintenant, on examine les décisions d'un gouvernement et son recours à la détention arbitraire.

Je veux brièvement passer en revue la décision rendue par la Chambre des lords dans l'affaire *FC c. Secretary of State for the Home Department*, le 16 décembre 2004. L'affaire concerne une loi adoptée par le Parlement britannique en 2001, au même moment où le Parlement canadien a adopté la Loi antiterroriste. En vertu de cette loi britannique, le secrétaire d'État du ministère de l'Intérieur peut délivrer un certificat contre un ressortissant non britannique s'il a des motifs raisonnables de croire que cette personne pose un risque à la sécurité nationale et qu'il la soupçonne d'être un terroriste. Le problème, c'est qu'il fallait seulement entretenir un soupçon pour justifier la délivrance d'un certificat, qui pouvait mener à la détention de l'individu.

Une procédure visant à étudier le caractère raisonnable du soupçon qu'entretient le secrétaire d'État a été entamée, mais la question qui a été posée était restreinte : le secrétaire d'État



suspicion that this individual was a terrorist? It was not necessary to prove whether the person was a terrorist or whether there were reasonable and probable grounds to find he was a terrorist, merely that the Home Secretary was reasonable to suspect it.

In order to enact that legislation, the U.K. Parliament derogated from the right to liberty and security that was protected by Article 5 of the European Convention on Human Rights. That derogation was required because of the Human Rights Act of 1998 in Great Britain, which had introduced the protections of the European Convention into British law.

Under the European Convention, derogation from rights protected by the Convention is permitted only in times of war or other public emergency that threaten the life of the nation. Also, the statute requires that the derogation is only to the extent strictly required by the exigencies of the situation. It is a much more restrictive clause than our section 1 of the Charter of Rights and Freedoms; and, of course, we have a section 33 of the Charter that permits derogation without any requirements. Here, there are certain requirements to be satisfied before derogation can be permitted.

Using the powers under the statute, the Home Secretary detained nine foreign nationals and held them without charge for more than three years. They could not be deported because they faced the threat of torture in their home states, contrary to Article 3 of the European Convention. Those individuals chose not to leave Great Britain voluntarily, so they had been detained for three years. That detention was upheld by the Court of Appeal, and then went to the House of Lords.

It was quite an extraordinary case because the appeal was heard by a nine-member panel of the House of Lords, which normally sits a panel of five. By an eight-to-one margin, the House of Lords quashed the order derogating from the European Convention on Human Rights, and declared that the legislation permitting the Home Secretary to detain on mere suspicion was inconsistent with the Human Rights Act of 1998.

Lord Bingham, who was the senior Law Lord and wrote the leading opinion, accepted that the threat of terrorism was a public emergency, threatening the life of the nation. On that question, he said the courts should defer to the government because that was a pre-eminently political judgment. Lord Hoffman dissented, taking the view that terrorist groups were not a threat to the life of the nation. Eight Law Lords agreed with the government on that point.

However, the House of Lords quashed the derogation order on the basis of a proportionality analysis. They relied specifically and expressly on the *Oakes* case, our own Supreme Court of Canada's 1986 decision, which established a proportionality test under section 1 of the Charter.

avait-il raison de croire ou de soupçonner que l'individu était un terroriste? Il n'était pas nécessaire de prouver qu'il était un terroriste ou qu'il existait des motifs raisonnables et probables permettant de déterminer qu'il en était un, il suffisait seulement de prouver que le secrétaire d'État avait des motifs raisonnables de soupçonner que l'individu était un terroriste.

Pour adopter cette loi, le Parlement britannique a dérogé aux droits à la liberté et à la sécurité protégés par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette dérogation était nécessaire en raison de la loi sur les droits de la personne de 1998 adoptée en Grande-Bretagne, qui prévoyait l'inclusion des protections conférées par la Convention dans le droit britannique.

En vertu de la Convention, la dérogation aux droits protégés par la Convention est autorisée seulement en temps de guerre ou dans d'autres situations d'urgence d'ordre public qui menacent la vie de la nation. La loi britannique précise que la dérogation doit être conforme aux exigences de la situation. Il s'agit d'une disposition beaucoup plus restrictive que l'article 1 de notre Charte des droits et libertés. Bien entendu, il y a aussi l'article 33 de la Charte qui permet la dérogation, mais sans exigence précise. La loi britannique, elle, précise certaines exigences qui doivent être respectées avant que la dérogation ne puisse être permise.

Grâce au pouvoir que lui confère cette loi, le secrétaire d'État a détenu neuf ressortissants étrangers sans mise en accusation pendant plus de trois ans. Ces individus ne pouvaient pas être déportés parce qu'ils risquaient d'être torturés dans leur pays d'origine, ce qui est conforme à l'article 3 de la Convention. Ces ressortissants ont décidé de ne pas quitter volontairement la Grande-Bretagne, alors ils ont été détenus pendant trois ans. La décision de les détenir a été maintenue par la Cour d'appel, et la Chambre des lords a ensuite été saisie de l'affaire.

C'était une affaire assez extraordinaire, car l'appel a été entendu par un comité de la Chambre des lords formé de neuf membres, alors que normalement il n'y en a que cinq. Huit des neuf membres du comité se sont prononcés en faveur de l'annulation de l'ordonnance de dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme et ont déclaré que la loi permettant au secrétaire d'État de détenir des personnes sur la base d'un simple soupçon allait à l'encontre de la loi sur les droits de la personne de 1998.

Lord Bingham, le lord juriste principal qui a rédigé l'opinion dominante, a convenu que la menace du terrorisme constituait une urgence d'ordre public qui mettait en danger la vie de la nation. Il a déclaré que les tribunaux devaient s'en remettre au gouvernement parce qu'il s'agissait essentiellement d'un jugement de nature politique. Lord Hoffman différait sur cette opinion; il était d'avis que les groupes terroristes ne constituaient pas une menace à la vie de la nation. Huit lords juristes étaient d'accord avec le gouvernement.

Cependant, la Chambre des lords a tout de même annulé l'ordonnance de dérogation en se fondant sur une analyse de la proportionnalité. Ils se sont fondés précisément sur la décision

The House of Lords found that this derogation order went beyond what was strictly required. They pointed out that these powers of detention were not being sought against U.K. citizens, even if U.K. citizens were suspected of being terrorists. It was only non-U.K. nationals that could be detained under the powers in the statute. They found that the detention of foreign nationals was discriminatory because it distinguished between U.K. and foreign nationals without justification.

My own view is that the House of Lords made a bold and courageous judgment. It required the government to justify its measures, particularly those to single out foreign nationals for discriminatory treatment. It indicated that the House was prepared to challenge the government's determination of what was required in the face of a significant terrorist threat.

The British Parliament enacted a new statute last Friday, the Prevention of Terrorism Act 2005. The key feature is that it requires judicial supervision over the making of control orders, in particular, where an order would derogate from liberty guaranteed by Article 5 of the European Convention on Human Rights. A court must be satisfied on a balance of probabilities that the making of that order is necessary; that the person has been involved in terrorist-related activities; and that the imposition of a control order is necessary to protect members of the public from a risk of terrorism.

The other point about the legislation is that it does not distinguish between foreign and U.K. nationals. It applies to any individual, which was a key criticism the House of Lords made about the earlier statute. Parliament has responded, taking on board many of the criticisms that were made of the original statute.

A number of cases have arisen in the United States Supreme Court. In June 2004, there were two cases that were significant, involving the legality of detention without trial, and the extent to which individuals who had been detained at Guantanamo Bay or elsewhere could have a remedy in front of the courts.

The first case, *Razul v. Bush*, considered the detention of foreign nationals at Guantanamo Bay. The United States argued that the individuals being held at Guantanamo Bay were outside of the territory of the United States proper, and that they had no resort to U.S. courts. In the United Kingdom, although the test was weak, there was at least an opportunity to test the reasonableness of the Home Secretary's decision. In Guantanamo Bay, there was no opportunity whatsoever for non-U.S. citizens to challenge the legality of their detention.

The U.S. government has conceded that U.S. citizens at Guantanamo Bay did have a right of judicial review. Six of the nine members of the U.S. Supreme Court held that U.S. District Courts do have jurisdiction to review the legality of the detention of foreign nationals at Guantanamo Bay, even though the U.S.

rendue par la Cour suprême du Canada en 1986 dans le cadre de l'affaire *Oakes*; la Cour suprême avait établi un critère de proportionnalité en vertu de l'article 1 de la Charte.

La Chambre des lords a jugé que l'ordonnance de dérogation allait au-delà de ce qui était strictement exigé. Ils ont fait remarquer que les pouvoirs de détention n'étaient pas utilisés à l'endroit des citoyens du Royaume-Uni, même s'ils étaient soupçonnés d'être des terroristes. Ce sont seulement des ressortissants non britanniques qui pouvaient être détenus en vertu des pouvoirs conférés par la loi. Ils ont jugé que la détention de ressortissants étrangers était discriminatoire parce qu'elle créait une distinction entre les ressortissants britanniques et étrangers sans justification.

Selon moi, la Chambre des lords a rendu un jugement audacieux et courageux, qui forçait le gouvernement à justifier ses mesures, en particulier celles qui s'avéraient discriminatoires à l'égard des ressortissants étrangers. La Chambre des lords a indiqué qu'elle était prête à contester les mesures que le gouvernement considérait nécessaires d'adopter pour faire face à une menace terroriste considérable.

Le Parlement britannique a adopté une nouvelle loi vendredi dernier, la loi sur la prévention du terrorisme de 2005. Essentiellement, cette mesure législative prévoit une supervision judiciaire des ordonnances, surtout des ordonnances de dérogation aux libertés garanties par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Un tribunal doit être convaincu selon la prépondérance des probabilités que l'ordonnance est nécessaire; que la personne a pris part à des activités terroristes; et qu'une ordonnance est nécessaire en vue de protéger le public contre un risque d'attaque terroriste.

Un autre point important concernant cette loi est qu'elle ne fait aucune distinction entre les ressortissants étrangers et britanniques. Elle s'applique à toute personne, ce qui n'était pas le cas de l'ancienne loi; la Chambre des lords avait d'ailleurs critiqué cela. Le Parlement a corrigé un grand nombre des lacunes de l'ancienne loi.

La Cour suprême des États-Unis a été saisie d'un certain nombre de cas. En juin 2004, elle a été saisie de deux affaires importantes concernant la légalité de la détention sans procès et la possibilité pour les personnes détenues à Guantanamo Bay ou ailleurs de disposer d'un droit de recours devant les tribunaux.

La première affaire, *Razul c. Bush*, portait sur la détention d'un ressortissant étranger à Guantanamo Bay. Les États-Unis ont prétendu que les individus détenus à Guantanamo Bay se trouvent à l'extérieur du territoire américain et qu'ils n'ont donc aucunement le droit de recourir aux tribunaux américains. Au Royaume-Uni, il y a au moins eu la possibilité de vérifier le caractère raisonnable de la décision rendue par le secrétaire d'État. À Guantanamo Bay, les ressortissants non américains n'ont pas pu contester la légalité de leur détention.

Le gouvernement américain a par contre admis que les citoyens américains détenus à Guantanamo Bay ont droit à un examen judiciaire. Six des neuf membres de la Cour suprême des États-Unis ont soutenu que les tribunaux de district du pays détiennent la compétence d'examiner la légalité de la détention



did not have ultimate sovereignty over the base. Three of the judges dissented on the basis of a 50-year old precedent, and because of the fear of injecting the court machinery into military affairs. The six remaining judges made what would be an obvious decision to us, that individuals must have the opportunity to challenge the legality of their detention.

The second U.S. Supreme Court decision, also in June 2004, was *Hamdi v. Rumsfeld*. It involved a U.S. citizen who had been captured during military operations in Afghanistan and was detained without charges or trial for three years as an enemy combatant. He was then transferred to the United States, where he was being held in a jail in Virginia.

In this case, eight of the nine members of the court agreed that Mr. Hamdi could not be held without trial or some form of judicial review. Justice O'Connor, who wrote the plurality opinion for the court, maintained that Mr. Hamdi had to be given the right before a neutral decision-maker to contest the factual basis for his detention and, in this case, whether he was an enemy combatant.

Justices Scalia and Stevens would have gone further. They held that the detention of U.S. nationals could only be possible if they were charged with a crime or if Congress suspended habeas corpus under the U.S. Constitution. Congress has the power to suspend habeas corpus on limited grounds, but that had not occurred in this case.

In comparing House of Lords to the U.S. Supreme Court, we can say that the reasoning of the U.S. Supreme Court is much less robust than that of the House of Lords because the U.S. Supreme Court seems prepared to concede wide authority to the Executive Branch. Nevertheless, both courts confirm that arbitrary and non-reviewable detention and arrest are unacceptable as a means to combat terrorism, holding that, unlike Cicero, the laws are not silent in battle. They may be limited but they have some operative effect.

In respect to the Canadian response, the important point to remember at the outset is that Canada did not rely on administrative or executive detention in response to September 11. There are procedures for investigative hearings and for detaining suspected terrorists. However, in each case, there is also the opportunity and the requirement for judicial oversight. The government cannot hold individuals, as they are held in the United States at Guantanamo Bay, without some form of review, even though that review might be done in secret and the amount of information provided to the individual, or his or her counsel, might be limited. The court has access to the information in most cases, as well as the opportunity to determine the appropriateness of the detention.

des ressortissants étrangers à Guantanamo Bay, même si les États-Unis ne possèdent pas la souveraineté ultime dans cette base. Trois des juges ont exprimé une opinion dissidente en se fondant sur un précédent établi il y a 50 ans et par crainte de mêler le système judiciaire aux affaires militaires. Les six autres juges ont rendu une décision qui s'avère évidente pour nous, c'est-à-dire que les détenus doivent avoir la possibilité de contester la légalité de leur détention.

La deuxième décision rendue par la Cour suprême des États-Unis, aussi en juin 2004, concernait l'affaire *Hamdi c. Rumsfeld*. Elle portait sur un citoyen américain qui avait été capturé au cours d'opérations militaires en Afghanistan et qui a été détenu sans mise en accusation ni procès pendant trois ans, en tant que combattant ennemi. Il a ensuite été transféré aux États-Unis, où il a été incarcéré en Virginie.

Dans ce cas-là, huit des neuf membres de la Cour suprême ont convenu que M. Hamdi ne pouvait pas être détenu sans qu'un procès ou une forme quelconque d'examen judiciaire ait lieu. Le juge O'Connor, qui a rédigé l'opinion de la majorité, a soutenu que M. Hamdi devait obtenir le droit de contester devant un décideur neutre le fondement de sa détention et le fait qu'il était considéré comme un combattant ennemi.

Les juges Scalia et Stevens sont allés plus loin. Ils ont maintenu que la détention de ressortissants américains pouvait être possible seulement s'ils étaient accusés d'un crime ou si le Congrès faisait fi du bref d'habeas corpus en vertu de la Constitution américaine. Le Congrès détient le pouvoir de faire abstraction du bref d'habeas corpus selon des motifs limités, mais cela ne s'est pas produit dans cette affaire-là.

Si l'on effectue une comparaison entre la Chambre des lords et la Cour suprême des États-Unis, nous pouvons dire que le raisonnement de la Cour suprême est beaucoup moins solide que celui de la Chambre des lords parce que la Cour suprême des États-Unis semble prête à accorder beaucoup d'autorité au pouvoir exécutif. Néanmoins, les deux tribunaux confirment que la détention et l'arrestation arbitraires sans recours possible à un examen judiciaire sont inacceptables comme moyens de combattre le terrorisme, évoquant le fait que, contrairement à ce que Cicéron a écrit, au milieu des armes, les lois ne sont pas silencieuses. Leur voix n'est peut-être pas forte, mais elles ont une certaine efficacité.

En ce qui concerne la réaction du Canada, ce qu'il est important de se rappeler en premier lieu, c'est que le Canada n'a pas eu recours à la détention administrative pour réagir aux événements du 11 septembre. Il existe des procédures régissant les audiences d'investigation et la détention de terroristes présumés. Cependant, dans chaque cas, la possibilité et l'obligation d'obtenir un examen judiciaire existent également. Le gouvernement ne peut pas détenir des individus, comme le fait le gouvernement américain à Guantanamo Bay, sans qu'il n'y ait une certaine forme d'examen, même si cet examen peut être fait en secret et que la quantité d'information fournie à la personne, ou à son avocat, peut être limitée. Dans la plupart des cas, le tribunal a accès à l'information et il a aussi la possibilité de déterminer si la détention est appropriée.



We did not seek to derogate from the Charter of Rights and Freedoms. We did not invoke section 33 of the Charter. We allowed individuals to challenge potential infringements of their constitutionally protected rights in the court, which reflects a balanced response.

When I appeared before the committee in December 2001, I was generally of the view that Bill C-36 was an appropriate response, although I made some suggestions for modest changes, some of which were reflected in the final version of the statute. I continue to believe that the legislation in Bill C-36 was a balanced and largely appropriate response.

It is important to look at the way the courts have interpreted the legislation. In a June 2004 case before the Supreme Court of Canada, regarding section 83.28 of the Criminal Code — a provision inserted in the Code through Bill C-36, the court upheld the validity of the investigative hearings provisions of the Anti-terrorism Act. The Supreme Court of Canada held that these provisions did have appropriate safeguards and did not infringe unreasonably on the Charter of Rights and Freedoms.

Writing for the majority, justices Iacobucci and Arbour affirmed that although terrorism changes the context in which the rule of law must operate, “it does not call for the abdication of law.” That is to say, both the law and the courts have a role to play. The court extended immunity against subsequent use of compelled testimony to include immigration proceedings, which had not been referred to expressly in the original statute.

It is also important to note the *Suresh* decision of the Supreme Court of Canada in January 2002, which upheld as valid the Canadian definition of “terrorism,” and has a reference to a number of criteria, including the terrorism acts taken for political or ideological purposes. That definition is broadly similar to the definition you find in Britain, the United States and other jurisdictions. The Supreme Court of Canada has said that is constitutionally valid, and that it is not unduly vague,

They also found that section 7 of the Charter requires that the minister should generally decline to deport suspected terrorists where there is a substantial risk of torture. That is an appropriate response for a Canadian court and for this country. Mr. Suresh was prepared to adduce evidence at a new hearing on the basis of proper legal principles. The court found that while governments need legal tools to effectively meet the challenges of terrorism, there is a need to ensure that those tools:

Nous n'avons pas cherché à déroger à la Charte des droits et libertés. Nous n'avons pas non plus invoqué l'article 33 de la Charte. Nous avons permis aux individus de contester devant les tribunaux la violation potentielle de leurs droits protégés par la Constitution, ce qui témoigne de la réaction équilibrée du Canada.

Lorsque j'ai comparu devant le comité en décembre 2001, j'étais d'avis que le projet de loi C-36 constituait une mesure appropriée, bien que j'aie suggéré quelques légères modifications, dont certaines se sont retrouvées dans la version finale de la loi. Je continue de croire que le projet de loi C-36 constituait une mesure équilibrée et considérablement appropriée.

Il est important d'examiner la façon dont les tribunaux ont interprété la loi. Dans une affaire dont a été saisie la Cour suprême du Canada en juin 2004, concernant l'article 83.28 du Code criminel — une disposition qui a été ajoutée au Code par l'entremise du projet de loi C-36 — la Cour a maintenu la validité des dispositions sur les audiences d'investigation de la Loi antiterroriste. La Cour suprême du Canada a soutenu que ces dispositions prévoyaient des protections appropriées et n'allaient pas à l'encontre de façon déraisonnable de la Charte des droits et libertés.

Lorsqu'ils ont rédigé l'opinion de la majorité, les juges Iacobucci et Arbour ont déclaré que, même si le terrorisme modifie le contexte dans lequel doit s'appliquer le principe de la primauté du droit, il « ne commande pas la renonciation à ce principe. » C'est-à-dire que le droit et les tribunaux ont un rôle à jouer. L'immunité contre l'utilisation de la preuve, pour empêcher que le témoignage incriminant qu'un individu a été contraint de livrer soit utilisé contre lui dans une instance ultérieure, a été étendue par la Cour suprême aux audiences relatives à l'immigration, ce qui n'était pas stipulé explicitement dans l'ancienne loi.

Il est également important de noter la décision *Suresh* rendue par la Cour suprême du Canada en janvier 2002, qui confirmait la validité de la définition canadienne de « terrorisme », en référence à un certain nombre de critères, y compris les actes terroristes commis à des fins politiques ou idéologiques. Cette définition est semblable dans ses grandes lignes à celle utilisée en Grande-Bretagne, aux États-Unis et dans d'autres pays. La Cour suprême du Canada a conclu qu'elle était valide du point de vue constitutionnel et qu'elle n'était pas trop vague.

La Cour a aussi déterminé que l'article 7 de la Charte exige du ministre qu'il refuse dans la plupart des cas d'expulser les individus suspectés de terrorisme lorsqu'une telle mesure les exposerait à un risque considérable d'être torturés. C'est la décision qui s'impose pour un tribunal canadien et pour notre pays dans son ensemble. M. Suresh était disposé à produire des preuves lors d'une nouvelle audience conformément aux principes juridiques applicables. La Cour a constaté que les gouvernements ont besoin des outils juridiques propres à leur permettre de relever efficacement les défis que pose le terrorisme, mais qu'il faut également tenir compte de la nécessité de veiller à ce que ces outils juridiques :

... do not undermine values that are fundamental to our democratic society —liberty, rule of law, and the principles of fundamental justice ...

These three courts have affirmed that democratic societies must respond to terrorism while respecting the rule of law, and have upheld the principle of the separation of powers — the independent role of the judiciary from the executive. Proportionality is a key principle, I would suggest to you, in your review of this legislation. The principle of proportionality, as reflected in the *Oakes* case under section 1 of the Charter of Rights and Freedoms, states that measures taken should be proportional to the threat or the objective that you are seeking to pursue. They should actually achieve or advance that objective, and they should go no further than is necessary or reasonably necessary to achieve that objective.

That is the test applied by our courts under the Anti-terrorism Act. They have affirmed broadly the judgment of this Parliament in 2001 that it was appropriate to enact Bill C-36. The courts have confirmed that executive detention without charge or trial is now an exceptional circumstance, not only in Canada but also in Great Britain or in the United States, and must be subject to judicial review and oversight.

I do not propose to go through a detailed line-by-line analysis of the legislation. Rather, I want to suggest that those are the broad principles that ought to guide this committee and the Senate in its review of Bill C-36.

**Professor Kent Roach, Faculty of Law, University of Toronto:** Thank you, senators, for allowing me to appear before the committee to contribute to your important deliberations.

My brief has been distributed to senators, and I apologize for the length of the academic paper. I will take a few moments to summarize some of its main recommendations.

I recognize that much has changed since Bill C-36 was introduced and enacted in 2001. We have a new national security policy and other new laws such as the Public Safety Act, under which the Supreme Court has upheld investigative hearings. However, I believe there is still a need for careful line-by-line examination of the law's provisions to determine whether there can be improvements.

These improvements can be guided, in part, by the judicial decisions that Mr. Monahan talked about: the House of Lords' landmark decision in December 2004 standing for the principles of both proportionality and non-discrimination; and the Supreme Court of Canada's decision in the *Suresh* case. This is an appropriate time to continue that dialogue about the best, most proportionate and fairest way to combat terrorism.

...ne sapent pas les valeurs jugées fondamentales pour notre société démocratique — liberté, primauté du droit et principes de justice fondamentale...

Ces trois tribunaux ont affirmé que les sociétés démocratiques doivent réagir au terrorisme tout en respectant la primauté du droit, et ont confirmé le principe de la séparation des pouvoirs — le rôle indépendant que doivent jouer les instances judiciaires et le pouvoir exécutif. La proportionnalité est l'un des principes clés qui devraient guider, si je puis me permettre cette suggestion, votre examen de cette loi. Le principe de proportionnalité, tel qu'établi dans l'arrêt *Oakes* en application de l'article 1 de la Charte des droits et libertés, prévoit que les mesures prises doivent être proportionnelles à la menace encourue ou à l'objectif visé. Elles doivent contribuer concrètement à l'atteinte de cet objectif et ne doivent pas aller plus loin que ce qui est nécessaire ou raisonnable à cette fin.

C'est le critère qui est appliqué par nos tribunaux pour l'application de la Loi antiterroriste. Ils ont d'une manière générale confirmé que ce Parlement était justifié d'adopter le projet de loi C-36 en 2001. Les tribunaux ont confirmé que la détention préventive sans accusation ni procès ne doit maintenant avoir lieu que dans des circonstances exceptionnelles, non seulement au Canada, mais aussi en Grande-Bretagne ou aux États-Unis, et doit être soumise à un contrôle et une supervision judiciaires.

Je ne propose pas une analyse détaillée de tous les articles de cette loi. Je vous suggère plutôt ces principes généraux pour guider l'examen du projet de loi C-36 par ce comité et par le Sénat.

**M. Kent Roach, professeur, Faculté de droit, Université de Toronto :** Je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant votre comité pour contribuer à vos importantes délibérations.

Vous avez tous reçu copie de mon mémoire et je vous prie de m'excuser pour la longueur de ce document détaillé. Je vais prendre quelques instants pour vous résumer ses recommandations principales.

Je suis conscient que bien des choses ont changé depuis que le projet de loi C-36 a été déposé et adopté en 2001. Nous avons maintenant une nouvelle politique de sécurité nationale et d'autres nouvelles lois comme la Loi sur la sécurité publique, en vertu de laquelle la Cour suprême a confirmé la validité des audiences d'investigation. J'estime toutefois qu'il convient encore de procéder à un examen minutieux de toutes les dispositions de cette loi afin de déterminer si des améliorations peuvent y être apportées.

Ces améliorations peuvent être inspirées, du moins partiellement, par les décisions judiciaires auxquelles M. Monahan a fait référence : l'arrêt clé de la Chambre des Lords de décembre 2004 confirmant les principes de proportionnalité et de non-discrimination; et la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Suresh*. Le moment est bien choisi pour poursuivre le dialogue visant à déterminer les moyens les plus efficaces, les mieux adaptés et les plus équitables pour lutter contre le terrorisme.

To that end, I will make six recommendations where improvements to the Anti-terrorism Act could be made without compromising the important social interest in combating terrorism. These proposals are in the spirit of proportionality and non-discrimination.

The first is to go back and look at the definition of “terrorist activities,” which is a difficult and somewhat nitpicking process. There is a five-page definition in Bill C-36 of what constitutes a terrorist activity.

What the Supreme Court of Canada did in *Suresh*, which was a case under the Immigration Act where there was an undefined definition of terrorism, was to read in a different, more restrained definition of terrorism into the Immigration Act. At the same time, they said that Parliament was free to adopt a different definition of terrorism. I would suggest that attention should be paid to the definition that the Supreme Court of Canada read into the Immigration Act, and which still applies now under that act, because it is a much simpler and more restrained definition of terrorism.

Following the lead of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, the Supreme Court of Canada in *Suresh* said that terrorism, in section 19 of the Immigration Act, should include any:

... act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

The Supreme Court of Canada adds:

This definition catches the essence of what the world understands by ‘terrorism’.

It seems to me that definition is a good starting point because it is simpler.

Tomorrow, we will have the verdict in the Air India case. I pity the poor judge who has to instruct a jury as to the definition of terrorism found in the Anti-terrorism Act, who must go through potentially five pages of legislative text to explain to a jury what an illegal terrorist activity is. The *Suresh* definition of terrorism is simpler, tighter and more focused.

My point here is about potential over-breadth and civil liberties, and also about where we as a society should focus our resources in combating the essence of what the world understands as terrorism, which is essentially the murder and maiming of innocent civilians. That is the definition of terrorism we now have in our Immigration Act, which seems to be a more proportionate alternative to the definition in section 83.01 of the Criminal Code.

À cette fin, je vais formuler six recommandations pouvant permettre d'améliorer la Loi antiterroriste sans mettre en péril les objectifs sociaux importants associés à la lutte contre le terrorisme. Toutes ces propositions s'inspirent des principes de proportionnalité et de non-discrimination.

Il faut d'abord revenir en arrière et examiner la définition d'« activité terroriste », ce qui peut être un processus difficile et quelque peu tatillon. La définition de ce qui constitue une activité terroriste s'étend sur cinq pages dans le projet de loi C-36.

Dans l'arrêt *Suresh*, une cause entendue en application de la Loi sur l'immigration ne comportant pas une définition précise du terrorisme, la Cour suprême du Canada a attaché une définition différente et plus limitative du terrorisme à la Loi sur l'immigration. Par la même occasion, la Cour a indiqué que le Parlement était libre d'adopter une définition différente du terrorisme. Je crois qu'il serait bon d'examiner la définition attachée par la Cour suprême du Canada à la Loi sur l'immigration, laquelle continue toujours de s'appliquer en vertu de cette loi, parce qu'il s'agit d'une définition beaucoup plus simple et beaucoup plus précise.

Dans la foulée de la Convention internationale sur la répression du financement du terrorisme, la Cour suprême du Canada a déclaré dans l'arrêt *Suresh* que le terme « terrorisme », utilisé à l'article 19 de la Loi sur l'immigration, inclut tout :

... acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte.

La Cour suprême du Canada ajoute :

Cette définition traduit bien ce que l'on entend essentiellement par « terrorisme » à l'échelle internationale.

Cette définition m'apparaît être un bon point de départ parce qu'elle est plus simple.

Demain, nous connaissons le verdict dans l'affaire d'*Air India*. Je plains le pauvre juge qui doit fournir ses directives au jury concernant la définition fournie dans la Loi antiterroriste; il pourrait avoir à parcourir jusqu'à cinq pages de textes législatifs pour expliquer au jury ce qui constitue une activité terroriste illicite. La définition du terrorisme utilisée dans l'arrêt *Suresh* est plus simple, plus étroite et mieux ciblée.

Je m'intéresse ici au risque de portée excessive de la loi et d'atteinte aux libertés civiles, tout en m'interrogeant sur la façon dont notre société devrait cibler ses ressources pour lutter contre l'essence même de ce que le monde entend par terrorisme, à savoir le meurtre et la mutilation de civils innocents. C'est la définition du terrorisme que nous retrouvons maintenant dans notre Loi sur l'immigration et qui semble offrir une solution mieux adaptée que celle de l'article 83.01 du Code criminel.



If you are not prepared to go so far as to adopt the *Suresh* definition of terrorism, there are still some things that can be done with the definition of terrorist activities in Bill C-36 to amend the Criminal Code. The first would be that there is a requirement that the accused must act for political, religious or ideological purposes.

The idea that the Crown must prove the motive of a crime is a significant departure from basic criminal law principles. Basic criminal law principles are that a motive — a good motive, a political motive, any motive — does not excuse the commission of a crime, but that motive is not itself an essential element of a crime.

In response to concerns that many of us voiced, there was an addition to Bill C-36 that said political and religious speech by itself will not be an act of terrorism unless it falls under one of the other definitions. However, I believe that you could safely remove the requirement of proof of political, religious or ideological motive. This would respond to some of the concerns that Canadians have that if their politics or religion is similar to that of people who commit acts of terrorism, they might get lumped in with those individuals.

It would also make any trial much simpler. Right now, if someone is charged with a terrorist activity, the police must collect evidence about his or her politics and religion in order to do their job properly, and the prosecutor must introduce that evidence.

There are a number of offences in both the Anti-terrorism Act and the Security of Information Act that could do with some trimming. For example, section 83.03 (b) of the Criminal Code makes it a crime to provide property, financial or related services to a terrorist group. It does not matter if there is any connection with terrorist activity. On its face, does that offence apply to a lawyer who is providing services to a terrorist group?

Similarly, section 83.19 of the code has onerous duties on all Canadians to report any dealings with terrorist activities. This is different than the proceeds of crime legislation, which quite appropriately puts duties on financial institutions. Again, the reporting duties in section 83.19, on their face, could apply to lawyers.

In addition, there are a number of provisions in the offences in the Anti-terrorism Act that are subclauses — often with the appropriate heading “prosecution” — that try to force the courts to adopt the broadest possible reading of what the offence in question is. Many of those subclauses could be lopped off, keeping the basic offence. The offence would then be subject to judicial interpretation in accordance with fundamental principles of law and proportionality. Some of these subclauses are section 83.18 (2) (3) (4), section 83.19 (2), section 83.21 (2) and 83.22 (2).

Si vous n'êtes pas disposés à aller jusqu'à adopter la définition du terrorisme fournie dans l'arrêt *Suresh*, il y a tout de même des possibilités d'intervenir au niveau de la définition d'« activité terroriste » que donne le projet de loi C-36 pour modifier le Code criminel. La première concerne l'exigence voulant que l'accusé ait agi au nom d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique.

En exigeant de la Couronne qu'elle établisse le motif d'une activité criminelle, on s'éloigne considérablement des principes de base du droit criminel. Suivant ces principes, l'existence d'un mobile — qu'il s'agisse d'un motif valable, d'un motif politique ou de quelque motif que ce soit — ne justifie pas la perpétration d'un crime, mais le motif ne constitue pas en soi un élément essentiel d'une infraction criminelle.

À la suite de préoccupations exprimées par bon nombre d'entre nous, un amendement a été apporté au projet de loi C-36 pour préciser que l'expression d'une pensée, d'une croyance ou d'une opinion de nature politique ou religieuse ne constitue une activité terroriste que si elle répond aux autres critères de la définition. Toutefois, j'estime que vous pouvez supprimer sans crainte l'exigence voulant que l'on prouve l'existence d'un mobile politique, religieux ou idéologique. Vous rassureriez ainsi les Canadiens qui craignent d'être assimilés aux individus qui commettent des actes terroristes au nom de croyances politiques ou religieuses qu'ils partagent avec eux.

Cela permettrait en outre de simplifier grandement tous les procès. À l'heure actuelle, lorsqu'une personne est accusée de participer à une activité terroriste, les services de police doivent recueillir des preuves au sujet de ses allégeances politiques et religieuses et le procureur doit produire ces éléments de preuve.

Il y aurait un important travail d'élagage à faire pour ce qui est des infractions prévues dans la Loi antiterroriste et dans la Loi sur la protection de l'information. Par exemple, en vertu de l'alinéa 83.03b) du Code criminel, une personne se rend coupable d'un acte criminel si elle rend disponible à un groupe terroriste des biens ou des services financiers ou connexes. L'existence de liens directs avec une activité terroriste n'a pas d'importance. Si l'on prend cette disposition au pied de la lettre, y a-t-il infraction lorsqu'un avocat fournit ses services à un groupe terroriste?

De la même façon, l'article 83.19 impose à tous les Canadiens le lourd fardeau de déclarer tout lien avec des activités terroristes. Cette application est bien différente des dispositions sur les fruits de la criminalité qui impose, comme il se doit, ce fardeau aux institutions financières. Encore là, les exigences prévues à l'article 83.19 pourraient théoriquement s'appliquer aux avocats.

En outre, un certain nombre de paragraphes de la Loi antiterroriste — souvent sous la rubrique appropriée « poursuite » - décrivent des infractions en essayant de forcer les tribunaux à adopter l'interprétation la plus large possible de ce qui constitue l'infraction en question. On pourrait retrancher bon nombre de ces paragraphes en conservant l'infraction première. L'infraction pourrait alors être soumise à l'interprétation des tribunaux conformément aux principes fondamentaux du droit et de la proportionnalité. Je pense notamment aux paragraphes 83.18(2) (3) et (4), 83.19(2), 83.21(2) et 83.22(2).

Then we come to the Security of Information Act, the revamped Official Secrets Act. One part of that, which you should look at carefully, is the quite crucial definition of what is prejudicial to the safety or interests of Canada in section 3 of that act. That is an extremely long definition that, for example, includes:

... an offence against the laws of Canada or a province that is punishable by a maximum term of imprisonment of two years or more in order to advance a political, religious or ideological purpose, objective or cause ...

Again, I question whether it is necessary to include that in the ambit of our Official Secrets Act.

There are a number of offences that could be trimmed to respond to concerns about over-breadth; concerns that anti-terrorism laws — although they have not so far — might be applied to street protests by the anti-globalization movement, or strikes by nurses or blockades by Aboriginal people. The risk of that happening is both a threat to our civil liberties and a misallocation of resources. We should define these terms as tightly as possible in order to get at what the Supreme Court of Canada has recognized is the essence of what the world understands as terrorism — murder and maiming of innocent civilians.

My next point is a need for increased fairness in listing individuals and groups as terrorists. One of the features of the Anti-terrorism Act, and indeed a feature of anti-terrorism regimes throughout the world now, is that we are increasingly allowing the executive to list groups and individuals as terrorists. This started at the UN and now is coming down to the domestic level.

If we are to go down that route, we need to think about a means to have an *ex ante* adversarial challenge before someone is put on the list. The act does, quite appropriately, have quite some *ex post* judicial safeguards. However, if you are wrongly put on that list — and this has happened to at least one person in Canada — it will not be fun. You may eventually get your name removed, but once you are on that list, you are a virtual pariah. No one will deal with you for the legitimate fear of being charged with various criminal offences. Therefore, we need some way to have an *ex ante* adversarial challenge.

It may not always be feasible to give the person or group being listed a heads-up. However, I recommend that we should look at the British system of having special advocates putting the government to its test. My concern here is both with fairness and accuracy, in the event that an individual might be wrongly listed as a terrorist.

Nous en arrivons maintenant à la Loi sur la protection de l'information, la version révisée de la Loi sur les secrets officiels. J'attire notamment votre attention sur la définition très importante de ce qu'on entend par « porter atteinte à la sécurité et aux intérêts de l'État » à l'article 3 de cette loi. Il s'agit d'une définition extrêmement longue qui inclut notamment :

... en vue de contribuer à la réalisation d'un objectif politique, religieux ou idéologique... une infraction à une loi fédérale ou provinciale punissable d'une peine d'emprisonnement maximale de deux ans ou plus...

Encore là, je me demande s'il est nécessaire d'inclure de telles dispositions dans le cadre de notre Loi sur les secrets officiels.

Il y a un certain nombre d'infractions qui pourraient ainsi être retranchées afin de répondre aux préoccupations quant à la portée excessive de la Loi antiterroriste et aux inquiétudes voulant qu'elle puisse — bien que le cas ne se soit pas encore présenté — s'appliquer aux manifestants du mouvement antimondialiste, aux infirmières en grève ou aux Autochtones érigeant une barricade. Les risques encourus en ce sens sont à la fois une menace d'atteinte à nos libertés civiles et une mauvaise utilisation de nos ressources. Nous devrions définir ces termes aussi étroitement que possible pour en arriver à ce que la Cour suprême du Canada a reconnu comme étant l'essence même de ce que le monde entend par terrorisme — à savoir le meurtre et la mutilation de civils innocents.

Ma recommandation suivante porte sur la nécessité d'une inscription plus équitable des individus et des groupes terroristes. L'une des caractéristique de la Loi antiterroriste, qu'elle partage d'ailleurs maintenant avec les régimes antiterroristes de toute la planète, est le fait que l'on permet de plus en plus au pouvoir exécutif d'inscrire des individus et des groupes sur des listes de terroristes. Ce processus enclenché aux Nations Unies se poursuit maintenant dans les différents pays.

Si nous souhaitons procéder de cette façon, il faut envisager la mise en place d'un mécanisme d'opposition contradictoire *ex ante* auquel une personne aurait accès avant de voir son nom apparaître sur la liste. La loi prévoit, comme il se doit, différentes possibilités d'examen judiciaire *a posteriori*. Cependant, si votre nom se retrouve par erreur sur cette liste — et c'est déjà arrivé à au moins une personne au Canada —, c'est loin d'être agréable. Il se peut que vous puissiez faire rayer votre nom, mais une fois que vous y êtes apparu, vous devenez un paria potentiel. Personne ne voudra faire des affaires avec vous en raison de la crainte, tout à fait légitime, d'être accusé de différentes infractions criminelles. Par conséquent, il est nécessaire d'établir un mécanisme quelconque d'opposition contradictoire *ex ante*.

Il n'est pas toujours possible d'aviser à l'avance une personne ou un groupe dont le nom sera inscrit sur la liste. Je recommande toutefois que l'on jette un coup d'œil sur le système britannique où les cas sont confiés à des défenseurs spéciaux qui peuvent scruter et contester les raisons du gouvernement. Mes préoccupations à ce titre relèvent à la fois d'un souci d'équité et d'exactitude pour éviter que des personnes soient indûment inscrites sur une liste de terroristes.

One thing that my current research is delving into is the risk of miscarriages of justice in terrorism cases. If there is such a miscarriage, as there was in the United Kingdom in the Irish cases in the 1970s stemming from horrific bombings by the IRA, not only does that impose a huge unfairness on the individual wrongfully convicted or tarnished as a terrorist, it also means that we do not get the actual terrorist. By permitting adversarial challenge to the government's position and testing the government's case, we can ensure people are treated fairly and that we have as much accuracy as possible in making these decisions.

My next recommendation, which I initially made before you in November 2001, is that there is a need for a commitment to anti-discrimination principles in the Anti-terrorism Act. Dean Monahan has talked to you about the *Oakes* case. One of the important and praiseworthy dimensions of that landmark case was that it applied not only principles of proportionality, but principles of non-discrimination. It found that using immigration law as anti-terrorism law constituted an unjustified form of discrimination.

I believe we should have some form of tangible commitment to anti-discrimination in the Anti-terrorism Act. I give the government credit for setting up the cross-cultural round table on security issues as one response to concerns in a number of communities in Canada. However, there would be nothing wrong with amending the Criminal Code to prohibit racial, ethnic and religious profiling.

We have proposed some draft legislative language to address the issue. It seems that many organizations come before you and say, "We do not employ racial or religious profiling. That would be bad policing; that would be bad security work." If that is the case, putting that into the law in a tangible way, with reporting and remedial requirements, would be an important statement that, yes, Canada is concerned about terrorism, Canada will combat terrorism, but Canada will not do that in a discriminatory way.

Indeed, an anti-profiling amendment to the Criminal Code would serve a purpose beyond the security context. The Ontario Court of Appeal has recently recognized that racial profiling does exist in criminal justice, and this would be an added remedy in response to racial profiling by any law enforcement official for any reason.

A further recommendation is to look at the security certificate system under the Immigration and Refugee Protection Act. I realize it is a matter of some controversy whether this is even within the mandate of your committee as it examines the Anti-terrorism Act. However, there are a number of reasons why it would be justifiable for this committee to look at that part of the Immigration Act.

Mes recherches actuelles portent notamment sur les risques d'erreur judiciaire dans les causes de terrorisme. Si une telle erreur se produit, comme ce fut le cas au Royaume-Uni dans les causes irlandaises des années 70 à la suite des bombardements horribles de l'IRA, non seulement y a-t-il injustice flagrante à l'égard de la personne accusée à tort d'être terroriste, mais cela signifie également que les vrais terroristes s'en tirent. En permettant une opposition contradictoire à la décision du gouvernement et une contestation des raisons qu'il invoque, nous pouvons assurer que ces gens sont traités équitablement et que les décisions rendues sont aussi justes que possible.

Ma recommandation suivante, que je vous ai déjà soumise en novembre 2001, traite de la nécessité d'un engagement en faveur des principes antidiscriminatoires dans la Loi antiterroriste. Le doyen Monahan nous a parlé de l'arrêt *Oakes*. L'un des aspects les plus importants et les plus louables de cet arrêt-clé réside dans l'application non seulement des principes de proportionnalité, mais aussi des principes de non-discrimination. On y a déterminé que le recours à la Loi sur l'immigration comme loi antiterroriste constituait une forme injustifiée de discrimination.

Je crois qu'il devrait exister une forme quelconque d'engagement tangible à l'égard de l'antidiscrimination dans la Loi antiterroriste. Je félicite le gouvernement d'avoir mis sur pied la Table ronde transculturelle sur la sécurité pour répondre aux préoccupations soulevées dans de nombreuses communautés canadiennes. Cependant, il conviendrait tout à fait de modifier le Code criminel de manière à interdire le profilage racial, ethnique et religieux.

Nous avons proposé un libellé pour les modifications législatives à cet effet. Il semble que de nombreuses organisations viennent vous dire qu'elles n'ont pas recours au profilage racial ou religieux car ce serait une erreur stratégique de leur part et un travail inefficace du point de vue de la sécurité. Si tel est le cas, en intégrant à la loi de façon concrète ces dispositions, assorties des exigences applicables en matière de déclaration et de recours, on affirmerait, chose importante, que le Canada est effectivement préoccupé par le terrorisme, qu'il compte bien le combattre, mais qu'il ne le fera pas de manière discriminatoire.

En fait, un amendement antidiscriminatoire au Code criminel servirait des fins qui dépassent les simples limites de la sécurité. La Cour d'appel de l'Ontario a récemment reconnu que le profilage racial existait bel et bien au sein de la justice criminelle et un tel amendement offrirait un recours additionnel aux victimes d'un tel profilage effectué par une entité responsable de l'application de la loi pour quelque raison que ce soit.

Je recommande également un examen du système des certificats de sécurité en application de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Je suis conscient que certains peuvent se demander si cette question s'inscrit effectivement dans le mandat de votre comité dans le cadre de son examen de la Loi antiterroriste. Cependant, différentes raisons justifient l'étude par votre comité de ces dispositions de la Loi sur l'immigration.



Dean Monahan has already mentioned that the Supreme Court of Canada, in the investigative hearing case, extended the immunity provisions to apply to immigration proceedings. The Supreme Court of Canada has already recognized that, in many terrorism cases, there is an immigration nexus. That is one reason why this committee can legitimately look at security certificates.

Another reason is that this committee has been asked to look at not only the provisions, but the operation of the Anti-terrorism Act. The fact is there has been only one criminal charge under the Anti-terrorism Act against a person who was a Canadian citizen. In all other cases where we have identified people who are suspected of terrorism, security certificates under the Immigration Act have been used. In an operational sense, that is where most of the action has been.

Further, there are some functional similarities between the provisions in section 78 of the Immigration and Refugee Protection Act and provisions in section 38 of the Canada Evidence Act, which is part of the Anti-terrorism Act; sections 6 and 7 of the Charities Registration Act, which is also part of the Anti-terrorism Act; and sections 83.05 and 83.06 of the Criminal Code, which is also part of the Anti-terrorism Act. All of these provisions share the same architecture. They allow the government to present evidence in closed court to a judge, which is then never disclosed to the person who is affected. In the immigration and the security certificate case, the effect on the person is quite dramatic, because that person may be subject to long-term detention.

In all of these areas, we are getting into compromising the judicial function. Dean Monahan is right that the judge is an important safeguard, but the judge is there in a room with only government lawyers. Frankly, that is not the way our legal system is designed to work. We live in an adversarial system, not an inquisitorial one. If we were having this conversation in France or Germany, the concerns might be somewhat different.

For all of these reasons, you have a closed hearing with only one side being present. Why? There is a legitimate concern about the leakage of national security information, which may have been provided by our allies.

The question then is: How do you deal with this in the most proportionate manner? Obviously, protecting the confidentiality of this information is a legitimate objective; but is excluding the person affected from the room the best, most proportionate means to pursue this objective?

This leads me to my last recommendation, and that is what the British have done. That is an interesting story because, in part, they learned from our Security Intelligence Review Committee (SIRC), which looked at security certificates. The British system allows security cleared special advocates — a Q.C. with a security certificate — to go into that room whenever the person affected

Le doyen Monahan a déjà mentionné que la Cour suprême du Canada, dans sa décision sur les audiences d'investigation, a étendu l'application des dispositions prévoyant l'immunité aux audiences d'immigration. La Cour suprême du Canada a déjà reconnu que, dans de nombreux cas de terrorisme, il y a un lien avec l'immigration. C'est l'une des raisons qui justifierait un examen du système de certificats de sécurité par ce comité.

Une autre raison réside dans le fait que votre comité a reçu pour mandat d'examiner non seulement les dispositions de la Loi antiterroriste, mais aussi son fonctionnement. Il faut noter qu'il y a eu seulement une accusation criminelle à l'égard d'un citoyen canadien en application de la Loi antiterroriste. Dans tous les autres cas où des personnes étaient suspectées de terrorisme, des certificats de sécurité ont été utilisés en application de la Loi sur l'immigration. Du point de vue opérationnel, c'est donc surtout de ce côté-là qu'on a été actif.

De plus, il existe certaines similarités fonctionnelles entre les dispositions de l'article 78 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et celles de l'article 38 de la Loi sur la preuve au Canada, qui fait partie de la Loi antiterroriste; des articles 6 et 7 de la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance, qui fait également partie de la Loi antiterroriste; et des articles 83.05 et 83.06 du Code criminel, qui fait aussi partie de la Loi antiterroriste. Toutes ces dispositions partagent la même infrastructure. Elles permettent au gouvernement de présenter des éléments de preuve directement au juge sans que la personne concernée n'en soit informée. Dans le cas de l'immigration et des certificats de sécurité, une telle mesure peut avoir des effets assez dramatiques sur la personne parce qu'elle risque une détention à long terme.

Dans toutes ces applications, nous mettons en péril le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire. Le doyen Monahan a raison de dire que le juge constitue en lui-même une importante mesure de protection, mais il se retrouve uniquement en présence des avocats du gouvernement. En toute franchise, ce n'est pas la façon dont notre système judiciaire est censé fonctionner. Nous avons opté pour un système contradictoire, et non pour un régime inquisitoire. Si nous avions la même conservation en France ou en Allemagne, les préoccupations pourraient sans doute être un peu différentes.

Pour toutes ces raisons, on tient une audience à huis clos en présence d'une seule partie. Pourquoi? On craint, en toute légitimité, une fuite de renseignements touchant la sécurité nationale, qui peuvent avoir été fournis par nos alliés.

La question qui se pose est la suivante : comment composer avec ce problème en respectant le principe de proportionnalité? Protéger la confidentialité de ces renseignements est certes un objectif légitime, mais doit-on pour ce faire exclure de la salle la personne concernée?

Ceci m'amène à ma dernière recommandation, une mesure adoptée par les Britanniques. Chose intéressante, les Britanniques ont tiré des leçons de notre Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), qui s'est penché sur les certificats de sécurité. Le système britannique permet à des conseillers spéciaux détenant une habilitation de sécurité — des

has to leave the room for legitimate national security reasons. The special advocate can then play the role of the adversary and challenge the government's case.

That is an area where Parliament can really show some leadership. There are applications going before the courts to ask for special advocates — *amicus curiae* — with security clearances to be appointed. To my knowledge, a special advocate has been appointed in only one case.

I believe that the courts are looking to Parliament for leadership here. A security-cleared Queen's Counsel is someone who can test the government's case. Again, I believe that is important to ensure that we treat the affected individual as fairly as possible, and that we have the most accurate decisions possible about who is or is not a terrorist.

**Senator Kinsella:** Professor Monahan seems to be allowing for some derogation of human rights provided there is appropriate oversight or judicial review mechanisms in place. Are there some areas in which there ought not to be any derogation of rights?

**Mr. Monahan:** It would be helpful if you had given a specific example. I think that there needs to be a balance between the interests of individual liberty on the one hand and national security or the threat of terrorism on the other. The question then is how to strike that balance in a way that is proportional. In my judgment, at least broadly speaking, Bill C-36 has done that. However, if you have some specific concerns, I would be happy to offer any comments I might have.

**Senator Kinsella:** I would like to get your views on the relationship between security and other rights in terms of the unity of human rights. You mentioned the Law Lords' decision and how they were testing it against the provisions of the European Convention on Human Rights, to which Canada is not a party.

Canada is a party to the International Covenant on Civil and Political Rights. It has been in force for Canada under international human rights' law since August 1976. Article 4 uses much the same language as that section of the European Convention, namely:

In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties ... may take measures derogating from their obligations ... to the extent strictly required by the exigencies of the situation ...

That is the same language as in the European Convention. It goes on, and this is the obligation to which we as a country are subject:

... provided that such measures ... do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.

conseillers de la Reine ayant une cote de sécurité — d'entrer dans cette salle lorsque la personne concernée doit se retirer pour des motifs de sécurité nationale. Le conseiller spécial peut alors servir d'opposition et contester la preuve du gouvernement.

Voilà un domaine où le Parlement peut vraiment prendre les devants. Les tribunaux reçoivent des demandes pour la nomination de conseillers spéciaux — *amicus curiae* — détenant une habilitation de sécurité. À ma connaissance, un conseiller spécial n'a été nommé qu'une seule fois.

Je crois que les tribunaux demanderont au législateur de faire preuve de leadership dans ce dossier. Un conseiller de la Reine ayant une habilitation de sécurité peut contester la preuve du gouvernement. Encore une fois, cette fonction est importante, à mon avis, pour garantir que nous traitons la personne concernée en toute équité et que c'est avec le plus grand discernement que nous décidons qui est un terroriste et qui ne l'est pas.

**Le sénateur Kinsella :** Le professeur Monahan semble admettre une certaine dérogation aux droits de la personne si des mécanismes de surveillance ou de contrôle judiciaire sont en place. Y a-t-il des domaines où pareille dérogation ne peut s'appliquer?

**M. Monahan :** Ce serait plus facile si vous donniez un exemple précis. Je crois qu'il faut trouver un juste équilibre entre, d'une part, les intérêts de la liberté individuelle et, d'autre part, la sécurité nationale ou la menace terroriste. La question est alors de savoir comment trouver cet équilibre en suivant le principe de proportionnalité. De façon générale, je crois que le projet de loi C-36 y est arrivé. Toutefois, si vous avez des exemples précis, je serais ravi de les commenter.

**Le sénateur Kinsella :** J'aimerais savoir ce que vous pensez des liens entre la sécurité et les autres droits, sur le plan de l'unité des droits de la personne. Vous avez mentionné la décision des Lords juristes et comment ils avaient confronté cette décision aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, dont le Canada n'est pas signataire.

Le Canada est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ce pacte s'applique au Canada depuis août 1976 en vertu du droit international en matière de droits de la personne. L'article 4 ressemble beaucoup à ce que dit la Convention européenne :

Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties ... peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte ...

Ce sont les mêmes propos que l'on trouve dans la Convention européenne. Continuons la lecture et voyons ce que sont nos obligations en tant que pays :

... sous réserve que ces mesures ... n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

It further states that there is no derogation from Article 6, which deals with the right to life; or Article 7, which says:

No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation.

There is no derogation from Article 8, which prohibits people from being held in slavery; Article 11, which prohibits imprisonment merely on the ground of an inability to fulfill a contractual obligation; Article 15, being held guilty of a criminal offence on account of an act or omission that did not constitute a criminal offence at the time when it was committed; Article 16, a right to recognition everywhere as a person before the law; Article 18, the right to freedom of thought, conscience and religion. There is no derogation in any of these instances.

It speaks to Professor Roach's concern about racial profiling. There are some rights that are not subject to derogation, according to this instrument. Do you have any concerns that the Anti-terrorism Act needs to be analyzed to see whether we are derogating in ways that we ought not to derogate?

We did have some evidence here from some security people, because I asked them about their techniques of interrogation. I was not overly comfortable when they testified that there were a lot of grey areas.

**Mr. Monahan:** My comment would be that all of those rights that you indicate are protected by our Charter of Rights and Freedoms. We do not need to look to the international covenant. All of those rights against torture, slavery and right to life are protected under the Charter. The government has not derogated from the rights under section 33, which would potentially have been available in relation to section 7 of the Charter, and sections 7 to 14, which detail those types of protections — protections against cruel and unusual treatment, for example.

The full panoply of Charter rights are available and can be invoked in the event that it is held or argued that the provisions of Bill C-36 involve derogation from any of those rights. What the court has said in the section 83.28 case is that the procedure for investigative hearings satisfies the Charter of Rights. Therefore, no derogation exists in that sense from the rights that are protected because, in the court's view, the balance that is struck is a broadly acceptable one.

**Mr. Roach:** On the issue of derogation, there is one disturbing possibility that arises from the Supreme Court of Canada's decision in *Suresh*, which is that the court said while it was generally in violation of the Charter to deport someone to face torture, it was not saying never.

It would be my view that should a Canadian court hold that is indeed the case, we would be in derogation of both the international covenant and the Convention Against Torture.

On poursuit en précisant qu'aucune dérogation n'est autorisée à l'article 6, qui traite du droit à la vie, et à l'article 7, qui se lit comme suit :

Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique.

Il n'y a aucune dérogation possible à l'article 8, qui interdit l'esclavage; à l'article 11, qui interdit d'emprisonner une personne pour la seule raison qu'elle n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle; à l'article 15, qui interdit de condamner quelqu'un pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux au moment où elles ont été commises; à l'article 16, qui prévoit que chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique; à l'article 18, qui porte sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. On ne peut déroger à aucune de ces dispositions.

On revient ici aux préoccupations du professeur Roach concernant le profilage racial. Selon ce pacte, certains droits ne peuvent pas faire l'objet d'une dérogation. Croyez-vous qu'il faudrait analyser la Loi antiterroriste pour voir si nous dérogeons à des obligations auxquelles nous ne devrions pas déroger?

Certains responsables des questions de sécurité sont venus témoigner devant nous et je leur ai posé des questions sur leurs techniques d'interrogatoire. Je n'étais pas très à l'aise lorsqu'ils ont affirmé qu'il y avait beaucoup de zones grises dans ce domaine.

**M. Monahan :** Je dirais que tous les droits que vous avez mentionnés sont protégés par la Charte canadienne des droits et libertés. Nul besoin d'invoquer le Pacte international. Tous ces droits contre la torture et l'esclavage et le droit à la vie sont protégés en vertu de la Charte. Le gouvernement n'a pas porté atteinte aux droits prévus à l'article 33, qui auraient pu être visés par l'article 7 de la Charte, et n'est pas allé à l'encontre des articles 7 à 14, qui précisent ces types de protection — la protection contre le traitement cruel et inhabituel, par exemple.

Tous les droits prévus dans la Charte peuvent être invoqués s'il est établi ou soutenu que les dispositions du projet de loi C-36 portent atteinte à l'un ou l'autre de ces droits. Ce que la Cour a dit relativement à l'article 83.28, c'est que la procédure d'investigation est conforme à la Charte des droits. Par conséquent, les droits qui sont protégés n'ont pas été violés puisque, de l'avis de la Cour, on est arrivé à un équilibre généralement acceptable.

**M. Roach :** Concernant la dérogation, la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Suresh* ouvre la porte à une possibilité un peu troublante, puisque la Cour a affirmé qu'il est généralement contraire à la Charte d'expulser une personne pour qu'elle soit soumise à la torture, sans préciser toutefois que c'était toujours le cas.

Si un tribunal canadien rendait une décision dans ce sens, je crois que nous serions en violation du Pacte international et de la Convention contre la torture.



Back in the 1970s, when the Supreme Court was fairly deferential in its interpretation of the Canadian Bill of Rights, this Parliament sometimes went beyond the court when it came to protecting rights. This Parliament said we will not have capital punishment even though the Supreme Court said it was consistent with the Canadian Bill of Rights to do so.

I think that the *Suresh* exception is, quite frankly, an embarrassment for Canada internationally. In September, I was speaking at an international law conference in Austin, Texas. Trying to explain to a foreign audience that the Supreme Court of Canada, a leader in incorporating international law, actually will contemplate that it may one day be constitutional to deport someone to face torture was not an easy sell.

In my paper, I suggest that Parliament should think about closing the *Suresh* loophole, because it is my understanding that although that has not taken place yet in Canada, there are arguments being made that there are some exceptional cases in which we will send someone to a country where there is a serious risk that they will be subject to torture.

I take your point seriously. We have to be concerned not only about compliance with the Charter, which is important, but also compliance with our international law obligation.

**Senator Kinsella:** We all witnessed the situation in Afghanistan. When members of the Canadian Armed Forces apprehended some prisoners and turned them over to the American forces, some of them ended up in Guantanamo Bay. Given what you told us about due process in Guantanamo Bay, do you think that the Canadian Forces ought to have secured from the Americans, before they turned over these prisoners, the kinds of assurances that the Attorney General can seek from jurisdictions that impose the death penalty? That is, that we would not turn over a person accused if that jurisdiction was going to seek a death penalty.

**Mr. Roach:** Absolutely, senator, especially because when those handovers took place, this was years before the *Razul v. Bush* decision. My preference in that situation would have been to follow the decision British forces made in Afghanistan, which was not to turn over any prisoners to the United States because of a fear that they would drop into a legal black hole at Guantanamo.

**Mr. Monahan:** I do not think the government should be handing anyone over to face torture, nor do I think the government is suggesting it would want to do so.

We should be cautious about making after-the-fact judgments about what particular soldiers may have had to do with particular circumstances of the case. I would not want to comment on that.

It is appropriate for a government and the military not to hand over individuals without seeking the kinds of assurances that I think you would be looking for. As well, our own Supreme Court of Canada, in *Suresh*, largely said that the government should not

Dans les années 70, lorsque la Cour suprême appliquait pratiquement à la lettre la Déclaration canadienne des droits, le Parlement canadien décidait parfois de passer outre aux décisions de la Cour en matière de protection des droits. Le Parlement a décidé d'abolir la peine de mort même si la Cour suprême disait qu'elle était conforme à la Déclaration canadienne des droits.

Pour dire franchement, la décision exceptionnelle rendue dans l'affaire *Suresh* met le Canada dans l'embarras sur la scène internationale. En septembre, j'ai été invité à prendre la parole lors d'une conférence sur le droit international qui avait lieu à Austin, au Texas. Il n'était pas facile d'expliquer à un auditoire étranger que la Cour suprême du Canada, un chef de file dans l'application du droit international, puisse envisager de déclarer constitutionnelle l'expulsion d'une personne qui sera soumise à la torture.

Dans mon document, je propose que le Parlement ferme la porte de sortie créée par l'arrêt *Suresh*, parce que même si la situation ne s'est pas encore présentée au Canada, certains soutiennent qu'il y aura des cas exceptionnels où nous enverrons une personne dans un pays où elle risque sérieusement d'être soumise à la torture.

Votre argument est fort valable. Nous devons nous préoccuper non seulement du respect de la Charte, ce qui est important, mais aussi du respect de nos obligations en matière de droit international.

**Le sénateur Kinsella :** Nous avons tous été témoins de ce qui s'est produit en Afghanistan. Lorsque des membres des Forces armées canadiennes ont fait des prisonniers et les ont livrés aux forces américaines, certains de ces prisonniers se sont retrouvés à Guantanamo Bay. Compte tenu de ce que vous nous avez dit concernant l'application régulière de la loi à Guantanamo Bay, croyez-vous que les Forces canadiennes auraient dû obtenir des Américains, avant de leur remettre ces prisonniers, les garanties que le procureur général peut demander à des pays qui imposent la peine de mort? Cela signifie que nous pourrions refuser de livrer un accusé à un pays qui cherche à lui infliger la peine de mort.

**M. Roach :** Absolument, monsieur le sénateur, d'autant plus que ces transferts ont eu lieu plusieurs années avant la décision rendue dans *Razul c. Bush*. J'aurais préféré que l'on prenne la même décision que les forces britanniques en Afghanistan, c'est-à-dire de ne pas livrer des prisonniers aux États-Unis par crainte qu'ils n'aboutissent dans un vide juridique à Guantanamo.

**M. Monahan :** Je ne crois pas que le gouvernement devrait livrer une personne qui sera soumise à la torture, et je ne crois pas que le gouvernement ait l'intention de le faire.

On doit se garder de porter des jugements après coup sur ce que des soldats auraient pu faire dans des circonstances particulières. Je ne voudrais pas faire de commentaire à ce sujet.

Le gouvernement et les forces militaires sont en droit de ne pas livrer des personnes sans obtenir les garanties auxquelles vous vous attendez. De plus, la Cour suprême du Canada a dit clairement, dans l'arrêt *Suresh*, que le gouvernement ne doit pas livrer des prisonniers pour qu'ils soient soumis à la torture. Il est

hand over prisoners to face torture. It is true there is this reference to exceptional circumstances, but I do not regard that as being the main focus of the court's judgment in that particular case.

**Senator Smith:** Dean Monahan, I think your approach from the outset was you felt that there had been a positive balance struck between the realities of the terrorist threat and civil liberties, but that there were a few areas that could be fine-tuned. Professor Roach has set out several of his ideas. Perhaps you could send a follow-up letter in which you would set out some of the fine tuning that you are promoting. In the meantime, are there any that you would particularly like to emphasize?

**Mr. Monahan:** I had suggested some modifications to the definition of terrorist activity earlier; perhaps there could be some minor modifications there. The definition is complicated, probably necessarily, because of all of the concerns that have been raised in the testimony before the Senate and House of Commons in 2001. The definition became longer and more complicated in order to narrow down the definition of terrorism.

For example, the requirement that there be an ideological or political purpose to the activity in question for it to satisfy the definition of terrorist activity is an additional requirement that the Crown must prove to satisfy the offence. It is not a broader definition. It is not a definition that is easier for the government to satisfy; it places a more onerous or restrictive burden on the government. Partly, what you saw in the process of amendments in 2001 was that the definition got longer and more complicated to rule out the possibility, for example, that a lawful strike or demonstration might be used as the circumstances that would prompt the government to arrest someone for a terrorist activity.

I do find attractive the suggestion that Professor Roach has made for special advocates in the context of investigative hearings. I agree that judges have a very difficult situation at present in trying to deal with the evidence that is brought before them. It would be appropriate, and in fact an improvement, to provide for some opportunity for special advocates or friends of the court to put the opposing case.

Generally speaking, however, the broad outlines of the balance that has been struck are appropriate, in my view.

**Senator Smith:** I must confess that when we were talking about the political, religious or ideological purpose, I was musing, would an anarchist qualify? Probably, but you could have almost absurd ideological debates, which I think makes your point.

Professor Roach, I was very intrigued on your point about failure to report. I have to confess that I have not overly focused on that, but would some element of *mens rea* exist there? If you were totally unaware or ignorant of it, is that a defence?

**Mr. Roach:** Section 83.1 (1) says:

Every person in Canada and every Canadian outside Canada shall disclose forthwith to the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police and to the Director of the Canadian Security Intelligence Service (a) the

vrai qu'il est fait mention de circonstances exceptionnelles, mais ce n'est pas, à mon avis, l'essentiel de la décision rendue par la Cour dans cette affaire précise.

**Le sénateur Smith :** Monsieur Monahan, vous avez fait valoir depuis le début qu'un équilibre a été établi entre la menace terroriste et les libertés civiles, mais qu'il y avait place à amélioration. Le professeur Roach nous a fait part de plusieurs idées. Vous pourriez peut-être nous envoyer une lettre dans laquelle vous pourriez exposer certaines améliorations que vous préconisez. Entre-temps, y a-t-il certains aspects dont vous aimeriez parler davantage?

**M. Monahan :** J'ai parlé un peu plus tôt de modifier la définition de l'activité terroriste; quelques modifications mineures pourraient être apportées. La définition est compliquée, probablement par nécessité, en raison de toutes les inquiétudes qui ont été soulevées devant le Sénat et la Chambre des communes en 2001. La définition est devenue plus longue et plus compliquée pour mieux cerner la notion de terrorisme.

Par exemple, pour être considérée comme une activité terroriste, cette dernière doit viser un objectif idéologique ou politique, ce qui s'ajoute aux preuves que la Couronne doit établir. Ce n'est pas une définition élargie. Il n'est pas facile pour le gouvernement de satisfaire aux exigences de cette définition; elle lui impose un fardeau plus lourd ou plus restrictif. Les modifications apportées en 2001 ont fait en sorte que la définition est devenue plus longue et plus compliquée pour éviter, par exemple, que le gouvernement ne profite d'une manifestation ou d'une grève légale pour arrêter quelqu'un pour une activité terroriste.

La proposition faite par le professeur Roach concernant la nomination de conseillers spéciaux pour les investigations me plaît. Je conviens que les juges se trouvent dans une situation très difficile à l'heure actuelle lorsqu'ils doivent traiter de la preuve qui leur est présentée. Il conviendrait, et ce serait en fait une amélioration, de permettre à des conseillers spéciaux ou à des intervenants désintéressés de servir d'opposition.

En général, toutefois, je crois qu'il est juste de dire qu'un équilibre a été atteint.

**Le sénateur Smith :** Je dois admettre que lorsque nous parlions des objectifs politiques, religieux ou idéologiques, je me suis demandé si un anarchiste entrerait dans la définition. Probablement, mais nous pourrions alors avoir des débats idéologiques presque absurdes, ce qui confirme ce que vous avez dit, je crois.

Monsieur Roach, j'ai été très intrigué lorsque vous avez parlé du fait de ne pas déclarer. Je dois admettre que je n'y ai pas réfléchi beaucoup, mais est-ce que l'intention coupable ne doit pas être démontrée? Si vous ignoriez tout à fait une chose, pouvez-vous l'invoquer comme moyen de défense?

**M. Roach :** Le paragraphe 83.1(1) dit ceci :

Toute personne au Canada et tout Canadien à l'étranger est tenu de communiquer sans délai au directeur du Service canadien du renseignement de sécurité et au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada : a)

existence of property in their possession or control that they know is owned or controlled by or on behalf of a terrorist group ...

There is a requirement of knowledge that it is owned by a terrorist group. As a lawyer, if you are asked to do something with respect to property, I suppose you would have a defence if you say you did not know it was owned by a terrorist group. However, if you did know, you have an obligation to report. The failure to report is a very serious criminal offence.

**Senator Smith:** My last point, and I would invite you both to comment, is almost a philosophical thing. How do you approach the question of racial profiling in a practical way that is realistic and not just trying to be politically correct?

I have a personal observation to illustrate my point. My in-law is a very successful businessman in India, who travels all around the world. I asked him if his ability to travel had changed much since 9/11. He looked at me as if I were crazy; why would I even ask such a question? Of course it had, even though his religion was not listed on his passport. It went without saying.

Racial profiling can be totally subconscious. I want to be sensitive to this, and keep us from falling into that trap. How do you approach this issue in an effective, but not naive way?

**Mr. Monahan:** I believe it is important that this committee and Parliament affirm that racial profiling is not acceptable as a practice in this country. That affirmation must be there, and there should be appropriate safeguards in place to ensure that racial profiling is not occurring.

There is some dispute about what the facts are on the ground; but as a society committed to non-discrimination and equal rights, it is essential that we stand firmly for the principle that you are not judged by your race, religion or ethnic origin. The government has to make it clear in the directions it takes and the directives it issues that it will not be tolerated.

**Mr. Roach:** I agree completely. There was serious discussion of a non-discrimination clause being added to Bill C-36. I believe it was part of the special committee's first recommendation and that Minister Cotler, who was then a backbencher, also made that proposal. We need to have a national debate about the appropriate form to do this.

I have proposed something in my paper; and there also have been other proposals of following the model of the Emergencies Act. I do not believe that act is as robust as it should be since it is tied to the issue of detention. It only applies to Canadians and permanent residents of Canada, where the House of Lords' non-discrimination principle applies to all non-citizens.

l'existence des biens qui sont en sa possession ou à sa disposition et qui, à sa connaissance, appartiennent à un groupe terroriste, ou qui sont à sa disposition...

La personne doit savoir que le bien appartient à un groupe terroriste. En tant qu'avocat, si on vous demande de faire quelque chose relativement à un bien, je suppose que vous auriez un moyen de défense en disant que vous ignoriez que le bien appartenait à un groupe terroriste. Toutefois, si vous le savez, vous êtes tenu de le déclarer. Le fait de ne pas déclarer est une infraction criminelle très grave.

**Le sénateur Smith :** Ma dernière question, que je vous invite tous deux à commenter, est de nature presque philosophique. Comment doit-on traiter du profilage racial d'une manière pratique et réaliste et non seulement dans un souci de rectitude politique?

J'ai un exemple personnel à vous donner. Mon beau-père est un homme d'affaires très prospère en Inde, qui voyage partout dans le monde. Je lui ai demandé si sa capacité de voyager avait beaucoup changé depuis le 11 septembre. Il m'a regardé comme si j'étais devenu fou; pourquoi poser la question? Bien sûr qu'elle avait changé, même si sa religion n'était pas inscrite sur son passeport. C'était évident.

Le profilage racial peut être totalement inconscient. Il faut le reconnaître et éviter de tomber dans ce piège. Comment traiter de cette question de façon efficace et sans être naïf?

**M. Monahan :** À mon avis, il importe que votre comité et le Parlement affirment que le profilage racial n'est pas une pratique acceptable au Canada. Cette affirmation doit être faite et des mesures appropriées doivent être mises en place pour empêcher le profilage racial.

On peut argumenter sur ce qui se passe dans les faits, mais en tant que société qui préconise la non-discrimination et l'égalité des droits, il est essentiel de soutenir sans réserve le principe voulant que vous ne pouvez être jugé en fonction de votre race, votre religion ou votre origine ethnique. Le gouvernement doit montrer clairement, dans les orientations qu'il prend et dans les directives qu'il émet, que le profilage racial ne sera pas toléré.

**M. Roach :** Je suis tout à fait d'accord avec vous. L'ajout d'une clause de non-discrimination dans le projet de loi C-36 a fait l'objet de sérieuses discussions. Je crois que c'était dans le cadre de la première recommandation du comité spécial et que le ministre Cotler, qui était alors un simple député, avait fait cette proposition. Nous devons tenir un débat national sur la façon de s'y prendre.

J'ai fait une proposition dans mon document, et il y a eu d'autres propositions inspirées de la Loi sur les mesures d'urgence. Je ne crois pas que cette loi soit assez musclée puisqu'elle est liée à la question de détention. Elle ne s'applique qu'aux Canadiens et aux résidents permanents au Canada, tandis que le principe de non-discrimination préconisé par la Chambre des lords s'applique à tous les non-citoyens.



There must be consultation and discussion among many more people to figure out what is the most appropriate statutory and administrative vehicle to deal with this problem. This is a problem not only in the security area; this is also a problem in many Canadian cities.

I spoke about the Ontario Court of Appeal. The Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba made a finding in the J.J. Harper case. They found that he was stopped by police, with tragic consequences, in large part because he was an Aboriginal man walking late at night in Winnipeg.

There are many dimensions to this issue, and we need all the help we can get in order to deal with it constructively. We also need to deal with the fear that may underlie some elements of racial profiling. One of the lessons of equality law is that people can engage in discriminatory behaviour even though they are not bad people or necessarily intended to do wrong.

**Senator Andreychuk:** Professor Monahan, you seem to indicate that the law has withstood the test and needs only a few minor changes. One approach we could take is to determine whether what we did three years ago has passed certain tests — one judicial and one, perhaps, public.

Professor Roach, your approach is that now that we have had three years, what can we do better on proportionality and on our approach to terrorism that is more acceptable in terms of rights and freedoms and our understanding of the laws? It will not surprise you that I fall into the second camp.

It seems that is where the House of Lords was going, and I would like your comments on that. While they have made changes, the signal I heard was that it is not only the law that is important in this whole issue of terrorism; the process is important as well. People need to understand the process and the choices that are made, and they should be the least intrusive ones possible.

This is the point where we reassess proportionality, having three years' experience. Perhaps one would draw a proportionality line differently after 9/11 than we do now, or at least we should think about that. I would like you to comment broadly on that.

Professor Monahan said that the proportionality test is fine because we have judicial involvement in these investigative hearings, as they have in Britain. The court is there to balance the prosecution, et cetera. That does not seem to withstand the test that you had put out at the start — that surely Canadian society would want any person who finds themselves in an investigative hearing to have some ability to contest the factual basis upon which the detention is ordered.

Beaucoup plus d'intervenants doivent prendre part aux consultations et aux discussions pour déterminer quel serait l'instrument législatif et administratif le plus approprié à cet égard. Ce n'est pas seulement un problème du domaine de la sécurité; c'est un problème qui touche de nombreuses villes canadiennes.

J'ai parlé de la Cour d'appel de l'Ontario. L'Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones au Manitoba a permis de tirer une conclusion dans l'affaire *J. J. Harper*. On a constaté que ce dernier avait été arrêté par la police, avec les conséquences tragiques que l'on connaît, en grande partie parce que c'était un Autochtone qui marchait dans une rue de Winnipeg en pleine nuit.

Cet enjeu comporte de nombreuses dimensions, et nous avons besoin de toute l'aide possible pour l'aborder de façon constructive. Il faut également composer avec la peur que sous-tendent certains aspects du profilage racial. Le droit en matière d'égalité nous a appris, entre autres, que les gens peuvent avoir un comportement discriminatoire même s'ils ne sont pas de mauvaises personnes et qu'ils n'ont pas nécessairement l'intention de faire du tort.

**Le sénateur Andreychuk :** Professeur Monahan, vous semblez indiquer que la loi a passé le test et qu'elle ne requiert que quelques changements mineurs. Nous pourrions déterminer si ce que nous avons fait il y a trois ans a passé certains tests, dont un judiciaire et un public.

Monsieur Roach, vous nous proposez de nous demander ce que nous pouvons faire pour améliorer la proportionnalité après ces trois années et pour rendre notre façon de lutter contre le terrorisme plus acceptable du point de vue des droits et libertés et de notre interprétation des lois. Vous ne serez pas surpris de constater que je suis dans l'autre camp.

Il semble que c'est la direction que la Chambre des lords a prise, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Ils ont certes apporté des modifications, mais ce que j'entends me porte à croire qu'il n'y a pas que la loi qui soit importante dans la lutte contre le terrorisme : la façon de faire est tout aussi importante. Les gens doivent comprendre la façon de faire et les choix qui sont faits, lesquels devraient être les moins intrusifs possibles.

Nous en sommes à l'étape de réévaluer la proportionnalité après trois ans d'expérience. Peut-être établirions-nous une règle de proportionnalité différente aujourd'hui qu'après le 11 septembre, du moins devrions-nous y réfléchir. J'aimerais connaître vos observations générales à ce sujet.

M. Monahan a dit que le test de la proportionnalité convenait tout à fait, parce que ces audiences d'enquête ont des ramifications judiciaires, tout comme en Grande-Bretagne. Les tribunaux sont là pour peser le pour et le contre dans les poursuites. Cela ne semble pas répondre aux critères que vous vous êtes donnés au début, parce que la société canadienne veut être certaine que toute personne faisant l'objet de poursuites a le pouvoir de contester les faits qui justifient sa détention.

The test of an impartial judiciary is good; but we have found that there are a host of things that go into a prosecution's case that the judge is not the best equipped to look at. Certainly, in the *Arar* case, the judge had a different idea than the prosecution and the government on what should be disclosed to the public.

Professor Roach said that perhaps having a security advocate would be a way to alleviate some of the concerns I have. Are you concerned, Professor Monahan, about having some way to ensure that the process is known and understood within all of the rights that we have tried to gain, and the balances we have tried to strike?

**Mr. Monahan:** It would seem that I have been put in a position to defend this legislation. I do not know why I have that role but I will step forward and carry on.

I am trying to look at it from a broad perspective rather than at all the details of the legislation. When someone is arrested, they must be brought before a judge within a period of either 24 hours or 48 hours. The judge then has to determine the circumstances that have given rise to that person's detention, and whether the detention should continue.

The judge is able to assess the evidence that has given rise to the detention. In contrast, under the previous legislation in the United Kingdom, the only test was the existence of reasonable suspicion on the part of the Home Secretary.

Would it be better if the individual had access to the evidence, and if the judge assessed to what extent the government should be required to disclose that evidence in certain cases? It is not practical, given the nature of the activity this individual is alleged to have taken part in, to say we should provide that evidence to this individual because that could have the effect of compromising the ability of the security services to effectively monitor and provide protection against some of these activities. I recognize that it is undesirable to have to strike that balance, but it seems to be a necessary evil.

**Senator Andreychuk:** Would not the committee and Canadians be better off if we were to say that we have heard competing arguments? One of those is that the accused has no idea what he is facing. How do you make a case? How do you say that you are not a particular person when you do not know whether they have a confusion of names or whether they have substantive information? You do not know the case made against you. That is not something we have grown up to respect.

We also know that many things put under national security are not matters of national security when they are exposed to the light of day. It is simply easier to do it that way. Rather than to take three paragraphs to say that those items should not be disclosed, it is easier to take the whole page.

We have seen conflicting issues around that. Should we not try to find a compromise, such as a security advocate, that would give some assurance that these things are being discussed behind close doors and that some balance is being struck?

Le test d'impartialité du système judiciaire est valable, mais le juge ne semble pas être la personne la mieux outillée pour examiner une foule d'éléments dans une poursuite. Dans l'affaire *Arar*, il est clair que le juge avait une idée différente du poursuivant et du gouvernement sur les informations qui devaient être rendues publiques.

M. Roach a dit que l'un des moyens d'apaiser certaines de mes inquiétudes serait de désigner un conseiller spécial. Est-il important pour vous, monsieur Monahan, que notre façon de faire soit élaborée et interprétée à la lumière de tous les droits que nous avons essayé de gagner et de l'équilibre que nous essayons d'atteindre?

**M. Monahan :** Il semble que j'aie été mis en position de défendre cette loi. Je ne sais pas pourquoi ce rôle me revient, mais je vais m'en acquitter.

J'essaie d'analyser cette loi dans une perspective générale plutôt que dans ses menus détails. Lorsqu'une personne est arrêtée, elle doit comparaître devant un juge dans une période de 24 ou 48 heures. Le juge doit ensuite déterminer les circonstances qui ont mené à la détention de cette personne et décider si la détention va se poursuivre.

Le juge est en mesure d'évaluer les preuves qui ont mené à la détention. À l'opposé, en vertu de l'ancienne loi au Royaume-Uni, le seul critère était celui de l'existence d'un doute raisonnable aux yeux du secrétaire de l'Intérieur.

Serait-il préférable que la personne ait accès à la preuve et que le juge évalue dans quelle mesure le gouvernement devrait être tenu de la divulguer, dans certains cas? Ce n'est pas pratique, compte tenu de la nature des activités auxquelles la personne est accusée de s'être livrée, de dire que nous devrions montrer le dossier de la preuve à cette personne, parce que cela pourrait compromettre la capacité des services de sécurité d'effectuer une surveillance efficace et de protéger la population contre certaines activités. Je reconnais qu'il est souhaitable de viser l'équilibre, mais cela me semble être un mal nécessaire.

**Le sénateur Andreychuk :** Ne serait-il pas préférable pour le comité et les Canadiens que nous puissions affirmer avoir entendu des contre-arguments? Il y a notamment celui que l'accusé n'a aucune idée que ce dont il est accusé. Comment peut-il se défendre? Comment peut-on expliquer qu'on n'est pas telle personne si l'on ne sait pas s'il y a eu confusion dans les noms ou si le poursuivant a des renseignements substantiels? La personne ne connaît pas les accusations qui pèsent contre elle. Ce n'est pas le type de situation qu'on nous a appris à accepter.

Nous savons aussi que beaucoup de présumés risques à la sécurité nationale ne compromettent finalement pas la sécurité nationale lorsqu'ils sont mis en lumière. Il est plus simple de procéder ainsi. Plutôt que de dire que trois paragraphes ne devraient pas être divulgués publiquement, il est plus simple de prendre toute la page.

Il y a des questions en litige. Ne devrions-nous pas essayer de trouver un compromis, comme la désignation d'un conseiller en sécurité, pour que ces questions soient toujours discutées derrière des portes closes et qu'on vise toujours l'équilibre?



**Mr. Monahan:** I have already indicated that some provision for an *amicus curiae* or a special advocate would be a beneficial improvement. I agree with you, senator, on that point.

**Mr. Roach:** The special advocate would be of most use in the immigration security certificate process, and in the listing process under the Criminal Code and the Charities Registration Act. My understanding of the investigative hearing is that an explicit provision gives that person the right to retain and instruct counsel.

We have to be careful about the suggestion of a special advocate; although it is a more proportional response, it is second best. It applies only in those cases where, for legitimate reasons, we cannot disclose the evidence to the person affected. Therefore, the next best thing is to disclose that to a security-cleared individual who can represent the interests of that person.

In the British system, the special advocate can talk to the person affected before he or she sees the security information. Once the special advocate sees the security information, he or she can no longer talk to that person. I do not want to suggest that it is a panacea. Special advocates could find themselves in difficult positions because they would be in receipt of information on someone identifying an individual as being in a certain location in a certain country. That could well be information that the government could not give to the individual because it was received from a foreign intelligence agency. Or, if the government were to divulge the information, it could have the effect of revealing a foreign intelligence operation.

If government cannot give the information to the person affected, it is given to the special advocate, who can at least pursue it and test the government's case. However, the special advocate cannot go back to the person affected and ask, "Do you know Mr. X, because Mr. X says you are part of al Qaeda?" It may well be that the detainee says that Mr. X has a vendetta against him that goes back to high school.

The special advocate is in the spirit of proportionality; and the spirit of proportionality is such that there are few absolute rights, although torture is one. Under the spirit of proportionately, you try to protect the right as much as possible, consistent with the societal objective for limiting the right.

**Senator Joyal:** I would like to come back to the Immigration and Refugee Protection Act because both of our witnesses referred to it. Over the past three years, the government has resorted more often to the Immigration Act than to the Anti-Terrorist Act.

You are aware that a person who is the object of a security certificate under the Immigration Act can be detained indefinitely without being brought before a judge. I am surprised that you did not refer to it in your presentation, considering the principles that

**M. Monahan :** J'ai déjà mentionné qu'il serait avantageux de prescrire la participation d'un intervenant désintéressé ou d'un conseiller spécial. Je suis d'accord avec vous sur ce point, madame le sénateur.

**M. Roach :** Les services de ce conseiller spécial seraient très utiles dans l'analyse des certificats de sécurité d'immigration et dans l'établissement des listes prévues au Code criminel et à la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance. D'après ce que je comprends sur les audiences d'enquête, la loi dicte explicitement que la personne a le droit de retenir les services d'un avocat.

Nous devons être prudents avant de recommander la nomination d'un conseiller spécial; bien que cette mesure assure une meilleure proportionnalité, elle n'est qu'un deuxième choix. Elle ne s'appliquerait que lorsque pour diverses raisons légitimes, nous ne pouvons divulguer la preuve à la personne visée. Par conséquent, la deuxième meilleure chose à faire serait de communiquer l'information à une personne ayant reçu une autorisation de sécurité et pouvant représenter les intérêts de l'accusé.

Selon le régime britannique, le conseiller spécial peut parler à la personne accusée avant de prendre connaissance de l'information sur la sécurité. Une fois que le conseiller spécial en a pris connaissance, il ne peut plus parler à l'accusé. Je ne dirais pas que c'est une panacée. Le conseiller spécial pourrait se trouver en position difficile, parce qu'il serait mis au courant de témoignages attestant qu'une personne s'est trouvée à tel endroit, dans tel pays. Le gouvernement pourrait très bien être dans l'impossibilité de communiquer ces renseignements à la personne visée s'il les a reçus d'un service du renseignement étranger. Par ailleurs, si le gouvernement divulguait ces renseignements, il pourrait du même coup révéler de l'information sur les activités d'un service du renseignement étranger.

Si le gouvernement ne peut pas transmettre l'information à la personne accusée, elle est communiquée au conseiller spécial, qui peut au moins contester la thèse du gouvernement. Cependant, le conseiller spécial ne peut pas demander à la personne accusée : « Connaissez-vous M. X, parce qu'il dit que vous faites partie d'al-Qaïda? » Le détenu pourrait très bien dire que M. X veut se venger de lui depuis ses années d'école.

Le conseiller spécial a pour but d'assurer une meilleure proportionnalité, et la proportionnalité signifie qu'il doit y avoir peu de droits absolus, bien que la torture en soit un. Dans un esprit de proportionnalité, on essaie de protéger les droits le mieux possible, tout en gardant en tête l'objectif social de limiter certains droits.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais revenir à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, dont nos deux témoins ont parlé. Depuis trois ans, le gouvernement a eu recours plus souvent à la Loi sur l'immigration qu'à la Loi antiterroriste.

Vous savez qu'une personne faisant l'objet d'un certificat de sécurité en vertu de la Loi sur l'immigration peut être détenue indéfiniment sans que son cas ne soit soumis à un juge. Je suis surpris que vous n'en ayez pas parlé dans votre présentation,



Lord Bingham stated in his decision, the concurrence of other judges and the fact that we have to maintain the principle of natural justice in our system. When a person is deprived of his or her liberty, he or she has the right to appear before a court to rebut the accusation.

Similarly, when a person faces valid detention under a security certificate, he or she cannot be detained ad infinitum on the basis that the individual might face torture if deported. The individual should be brought back before the court to seek preventive measures that would limit the risk that the person represents.

In a recent court case decision — I will not mention any names because the proceedings are ongoing — the conditions imposed on the person included not using the Internet or cell phones, wearing of a special bracelet, surrendering his or her passport, et cetera. In other words, before detaining the person in prison, there should be an opportunity to look into what I call proportional measures. These would ensure that the security is satisfied before we detain that person for five, six or seven years without that person being offered “the principle of our penal system,” which is rehabilitation.

Anyone who is sentenced in our system has to go through two different kinds of initiatives to serve his penalty — imprisonment or whatever fine or other punishment is imposed and, of course, a rehabilitation process. Security certificates hurt those principles without the person being offered anything. Even though it is difficult to fight ideological convictions — you cannot measure the minds of people and the level of the strength of their conviction — nevertheless, the opportunity for rehabilitation should be given to that person.

There is something wrong in the system. We all are aware that security is important, but the word “threat” is overused. Propaganda during times of fear is another issue; but to limit our discussion to the legal aspect of it, we should be very conscious that at each step we try to maintain the principle and spirit of our system as much as we can. If we find out, after 15 years, that there is something lacking in our Immigration Act — because it has become, to a point, the most effective tool for the security service — we should look at it.

Would you care to comment?

**Mr. Roach:** I have just returned from New Zealand, where the New Zealand Supreme Court read a right to bail into their version of the security certificate. This is mentioned at footnote 60 of my paper.

I agree that the Immigration Act did not receive the sort of attention, and perhaps criticism, that the Anti-terrorism Act received in 2001. As a result, the Anti-terrorism Act has been used with restraint but the Immigration Act has become a much more state-friendly instrument.

You mentioned the issue of grounds of release. Just recently, the Federal Court of Appeal, although it upheld the security certificates, said that the grounds for detaining someone under a

compte tenu des principes que lord Bingham a énoncés dans sa décision, soit l’approbation d’autres juges et le fait que nous devons préserver le principe de justice naturelle dans notre système. Lorsqu’une personne est privée de sa liberté, elle a le droit de comparaître devant un tribunal pour contester l’accusation portée contre elle.

De même, lorsque la détention d’une personne se fonde sur un certificat de sécurité valide, cette personne ne peut être détenue indéfiniment sous prétexte qu’elle risque la torture si on la déporte. Elle doit comparaître de nouveau devant un tribunal afin que des mesures préventives soient prises pour limiter le risque qu’elle représente.

Dans une décision récente — je ne citerai pas de noms, parce que la poursuite n’est pas terminée — on a interdit à la personne d’utiliser Internet ou un téléphone cellulaire, on l’a obligée à porter un bracelet spécial, on a confisqué son passeport, et cetera. Autrement dit, il devrait être possible d’envisager ce que j’appellerais des mesures proportionnelles pour d’assurer la sécurité plutôt que de détener une personne pendant cinq, six ou sept ans sans lui offrir le « principe de notre système pénal », c’est-à-dire la réhabilitation.

Toute peine imposée dans notre système comporte deux volets : la personne est emprisonnée, doit payer une amende ou satisfaire toute autre sanction qui lui est imposée, puis, bien sûr, il y a un processus de réhabilitation. Les certificats de sécurité contreviennent à ces principes, parce qu’aucune chance n’est donnée à la personne. Bien qu’il soit difficile de combattre des convictions idéologiques, parce qu’on ne peut pas lire dans l’esprit des gens ni mesurer la force de leurs convictions, il faut tout de même leur offrir la chance de se réhabiliter.

Il y a quelque chose qui cloche dans le système. Nous savons tous très bien que la sécurité est importante, mais le mot « menace » est surutilisé. La propagande en temps de peur est une autre question, mais pour restreindre notre discussion aux aspects juridiques, nous devons être bien conscients qu’à chaque étape, nous devons essayer de maintenir le principe et l’esprit de notre système autant que possible. Si nous nous rendons compte au bout de quinze ans qu’il manque quelque chose dans notre Loi sur l’immigration — parce qu’elle a fini par devenir l’outil le plus efficace pour assurer la sécurité — nous devrions la revoir.

J’aimerais connaître votre point de vue.

**M. Roach :** J’arrive de la Nouvelle-Zélande, où la Cour suprême a statué qu’il existait un droit de mise en liberté sous caution dans la version néo-zélandaise du certificat de sécurité. Je le mentionne à la note en bas de page 60 de mon article.

Je conviens que la Loi sur l’immigration n’a pas reçu autant d’attention, et peut-être autant de critiques, que la Loi antiterroriste en 2001. Par conséquent, la Loi antiterroriste a été utilisée avec réserve, tandis que la Loi sur l’immigration est devenue un outil beaucoup plus convivial pour l’État.

Vous avez parlé des motifs de remise en liberté. Tout récemment, la Cour d’appel fédérale, bien qu’elle ait maintenu la validité des certificats de sécurité, a statué que les motifs de

security certificate are so broad — danger to public safety or security, danger to the security of Canada or national security, detriment to national interest, danger to the safety of any person, et cetera — that anyone can see or discover whatever they wish in them.

I think that the courts are indicating that we need to go back over the Immigration Act and make clear that we detain people as a last resort; that, according to the principles of proportionality, we release people when that will not present a danger to the safety of the public. However, I would point out that as people are starting to come out of Guantanamo Bay, often not to be prosecuted in their home countries, we are starting to realize that perhaps the danger of some of these people can be subject to conditions.

Does that mean we need an equivalent to the British control orders that Professor Monahan mentioned? My position would be that section 83.3 of the Anti-terrorism Act does provide a possibility for reconnaissance for someone who a judge reasonably suspects could be involved with terrorism. I would think twice about importing the British control orders because we have our own version of that in section 83.3, and it is subject to special reporting requirements. It is also subject to the sunset in five years.

My final point is that we would have to go back and look at the Immigration Act, which does not require proof beyond a reasonable doubt. The Immigration Act says something exists if there are reasonable grounds to believe that it has occurred, is occurring or may occur. A person can be detained under a security certificate for being a member of a terrorist organization. A deliberate decision was made not to make that a crime in the Anti-terrorism Act.

We need to go back and look at these two acts and ask, “Are we treating these different groups of people in the same way?” The House of Lords has reminded us that there is a risk of discrimination against non-citizens, and that the immigration law shortcut to anti-terrorism law is not necessarily a solution to the problem of international terrorism.

It is true that the immigration law can and has detained people for years — you have to ask whether that is necessary — but the end product is to remove them from Canada. If they really are terrorists, why would we not want to prosecute them and punish them as terrorists in a criminal court of law, with all of the traditional safeguards that we have fought to retain in the Anti-terrorism Act?

**Mr. Monahan:** I did not comment on the immigration provisions because it was my understanding that was not before your committee. However, based on the principles I have set forth in my brief, I think that there would be serious questions that would arise in relation to the Immigration Act provisions for security certificates.

détention en vertu d'un certificat de sécurité étaient si vastes que quiconque pouvait y voir ce qu'il voulait. On compte parmi ces motifs les risques pour la sécurité ou la sûreté publiques, les risques pour la sécurité du Canada ou la sécurité nationale, les préjudices à l'intérêt national, les risques pour la sécurité d'une personne, et ainsi de suite.

Je pense que les tribunaux nous indiquent que nous devons revoir la Loi sur l'immigration et préciser que la détention de personnes vient en dernier recours, c'est-à-dire que selon les principes de proportionnalité, nous mettons en liberté les gens qui ne représentent pas un danger pour la sécurité du public. Cependant, je soulignerais que depuis que des prisonniers sont libérés à Guantanamo Bay, bien souvent pour ne pas être poursuivis dans leur pays d'origine, nous commençons à nous rendre compte que le danger que certaines de ces personnes représentent peut s'assortir de certaines conditions.

Cela signifie-t-il qu'il nous faut un équivalent des ordonnances de réglementation britanniques dont M. Monahan a parlé? À mon avis, l'article 83.3 de la Loi antiterroriste nous offre la possibilité qu'un juge reconnaisse qu'une personne peut raisonnablement être soupçonnée de se livrer à des activités terroristes. J'y songerais à deux fois avant d'imiter l'ordonnance de réglementation des Britanniques, parce que nous en avons notre propre version dans l'article 83.3 et qu'elle contient des obligations de rapport spécial. De plus, cette disposition doit être réexaminée au bout de cinq ans.

Bref, nous allons devoir revoir la Loi sur l'immigration, qui n'exige pas de preuve hors de tout doute raisonnable. Selon la Loi sur l'immigration, une chose existe s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a eu lieu, qu'elle a lieu ou qu'elle risque d'avoir lieu. Une personne peut être détenue si elle fait l'objet d'un certificat de sécurité indiquant qu'elle fait partie d'une organisation terroriste. On a délibérément décidé de ne pas en faire de crime aux termes de la Loi antiterroriste.

Nous devons prendre du recul, examiner ces deux lois et nous demander si nous traitons ces différents groupes de personnes de la même façon. La Chambre des lords nous rappelle qu'il y avait un risque de discrimination contre les non-citoyens et que l'option de recourir à la Loi sur l'immigration plutôt qu'à la Loi antiterroriste n'est pas nécessairement une solution au problème du terrorisme international.

Il est vrai que depuis des années, des personnes sont détenues en vertu de la Loi sur l'immigration — vous venez justement de demander si c'était nécessaire —, mais l'objectif final consiste à les renvoyer du Canada. Si ce sont vraiment des terroristes, pourquoi ne voudrions-nous pas les poursuivre et les punir comme des terroristes devant un tribunal pénal, avec toutes les mesures de sécurité habituelles que nous nous sommes battus pour conserver dans la Loi antiterroriste?

**M. Monahan :** Je n'ai pas commenté les dispositions sur l'immigration, parce que j'avais l'impression qu'elles n'étaient pas soumises à l'examen de votre comité. Cependant, suivant les principes que j'ai énoncés dans mon mémoire, je pense qu'il y a lieu de se poser de sérieuses questions sur les dispositions de la Loi sur l'immigration concernant les certificats de sécurité.



As Professor Roach has mentioned, the Federal Court of Appeal in December upheld the validity of those provisions, but I expect that case will be before the Supreme Court of Canada. I do not know if the Supreme Court has granted leave yet; but, in any event, it will have the opportunity to review very carefully, and in the context of a detailed argument from counsel, whether the measures set forth in the act in that case are appropriate.

I do not think it is necessary for the committee to delve into that at this point. There will be a full argument before the Supreme Court of Canada, and an opportunity for the court to review that in light of the House of Lords' decision, which I believe came just one week after the Federal Court decision here.

**Senator Joyal:** Nevertheless, the Immigration Act should be streamlined with the anti-terrorist legislation. You have two measures aimed at the same purpose, which is to remove someone who represents a threat to security. In one case, there is one procedure to be followed and some kind of consequences, and in the other there is another procedure. On the basis of the decision of the Law Lords, it seems to me there is something there that needs to be streamlined.

Of course, the Supreme Court may rule on the issue; but I do not if the court has accepted to hear the case or when we might get a decision on it. According to our term of reference from the Senate, we have a one-year mandate to report on this matter. If the Supreme Court comes forward with some comments within that year, we could include the recommendations or whatever comments it made on that case.

When Justice Minister Cotler appeared before the committee recently, we raised this issue with him, especially concerning deportation to countries where there might be torture. He suggested that we reflect on it. In the months ahead, if you can bear to look into that and come back to us with a brief, that would certainly be helpful to us in our deliberations.

Even though our term of reference is strictly the anti-terrorism legislation, as Senator Andreychuk has expressed, we must have a holistic approach to this. Otherwise, we are not paying respect to the reality that the government is using more legislation to achieve its security ends in Canada.

That being said, I would like to come back to your recommendation about the anti-discrimination clause. You salute the government's initiative to establish a round table. However, as you know, sometimes a statutory advisory body is given statutory recognition in an act. Would it not be better to have it recognized as an obligation for the government to act, considering that it took three years for it to come forward with the suggestion on the eve of the review?

**Mr. Roach:** The cross-cultural round table has had only one meeting; we need to see how it works out. However, its formation signals the government's recognition that it has a problem with at least perceptions among some communities. It may be a first step.

Comme M. Roach l'a mentionné, la Cour d'appel fédérale a confirmé la validité de ces dispositions en décembre, mais je ne serais pas surpris que cette affaire soit portée devant la Cour suprême du Canada. Je ne sais pas si la Cour suprême a déjà autorisé l'appel, mais quoi qu'il en soit, elle aura l'occasion de revoir ce jugement en détail et dans le contexte du plaidoyer exhaustif d'un avocat, afin de déterminer si les mesures proposées dans la loi sont appropriées dans ce cas.

Il ne me semble pas nécessaire que le comité étudie la question en profondeur pour l'instant. La Cour suprême du Canada en fera une analyse exhaustive et pourra examiner la question à la lumière de la décision de la Chambre des Lords, qui a été rendue une semaine seulement après la décision de la Cour fédérale ici.

**Le sénateur Joyal :** Quoi qu'il en soit, la Loi sur l'immigration devrait être harmonisée à la loi antiterroriste. Il y a deux mesures pour le même objectif, celui d'expulser toute personne qui représente une menace pour la sécurité. Dans un cas, il y a une procédure et certaines conséquences et dans l'autre, une autre procédure. D'après la décision rendue par les Lords juristes, il me semble qu'il y aurait lieu de simplifier la chose.

Bien sûr, la Cour suprême pourra se prononcer sur la question, mais je ne sais pas si le tribunal a déjà accepté d'entendre cette affaire ni quand il est susceptible de le faire. Selon le mandat que le Sénat nous a confié, nous avons un an pour faire rapport de cette question. Si la Cour suprême fait des observations au cours de cette même année, nous pourrions inclure à notre rapport les recommandations ou les observations qu'elle a faites sur la question.

Lorsque le ministre de la Justice, M. Cotler, a comparu devant le comité récemment, nous lui avons posé la question, particulièrement en ce qui concerne la déportation vers des pays où il y a des risques de torture. Il nous a proposé de réfléchir à la question. Dans les prochains mois, si vous pouvez vous pencher sur la question et nous envoyer un autre mémoire, vous nous aiderez certainement dans nos délibérations.

Même si l'ordre de renvoi que nous avons reçu porte exclusivement sur la Loi antiterroriste, comme le sénateur Andreychuk l'a souligné, nous devons avoir une vision globale. Autrement, nous ne tiendrions pas compte du fait que le gouvernement utilise plus de lois pour arriver à ses fins en matière de sécurité au Canada.

Cela étant dit, j'aimerais revenir sur vos recommandations au sujet de la clause antidiscrimination. Vous félicitez le gouvernement d'avoir mis sur pied une initiative de table ronde. Cependant, comme vous le savez, il arrive qu'un organisme consultatif prévu par la loi fasse l'objet d'une consécration législative. Ne serait-il pas mieux de reconnaître que le gouvernement a l'obligation d'agir, étant donné qu'il a fallu trois ans pour présenter la suggestion à la veille de la révision?

**M. Roach :** La table ronde interculturelle n'a tenu qu'une seule séance; nous devons attendre pour voir comment elle fonctionne. Cependant, la mise sur pied de cette table ronde indique que le



Another valuable step would be to have an anti-profiling provision in the Anti-terrorism Act through the Criminal Code, and also to look at the issue of security certificates. There is a danger that if it is just a round table, and if it is just a generic non-discrimination clause without any teeth, it will be seen as symbolism. That will not respond to the concerns in a number of communities, which I think the government recognizes have some legitimacy in terms of perception or they would not have established the cross-cultural round table.

**Mr. Monahan:** It is important to recognize there is an anti-discrimination clause in section 15 of the Charter of Rights and Freedoms. It applies not just to laws; the Supreme Court has held that it also applies to administrative practices pursuant to laws. Therefore, if racial profiling takes place, it would be subject to challenge under the Charter.

The danger with adding a clause is that the devil is in the details. The provision of such a clause could give rise to unintended consequences, such as actions being brought based on such a clause that would not have any basis in fact. My concern is that it would be difficult, and perhaps counterproductive, to attempt to draft such a clause into the legislation.

I have no argument against it in principle; I agree that the power should not be used in a discriminatory fashion. Neither should any other powers in any other law be used in a discriminatory fashion, but we generally rely on the anti-discrimination provision in the Charter as the protection against that.

**Senator Andreychuk:** One of the benefits of being in the Senate is that we are here long enough to have some corporate memory. I sat on the committee reviewing the new immigration bill, I think it was Bill C-11 at that time, and the talk was not about terrorism. It was about how we could efficiently and quickly handle immigration cases. There was concern about harbouring terrorists and war criminals, and not dealing efficiently with them; but it was only after that that we started looking at global terrorism, which I think is a little different.

On the point about what happens if we deport these people, not only do we send them where they may be tortured, but we may send them where nothing happens to them except that they begin their activities again. Three years ago, the minister came and answered our questions about the definition of terrorism — I think it was Minister McLellan at the time. She said that since it was not defined within the act or regulations, there was some understanding or undertaking that they would try to marry the definitions. That has not happened.

gouvernement reconnaît qu'il y a un problème avec les perceptions dans certaines collectivités. C'est peut-être un premier pas.

Il serait aussi important d'avoir une clause anti-profilage dans la loi antiterroriste, par le truchement du Code criminel, et aussi d'examiner la question des certificats de sécurité. Si l'on s'en tient uniquement à la table ronde et si l'on crée une clause antidiscrimination générale qui n'est pas vigoureuse, cette dernière pourrait être perçue comme une clause symbolique. Cela ne répondra pas aux préoccupations d'un certain nombre de collectivités, et le gouvernement reconnaît le bien fondé de ces préoccupations par rapport à la perception, sinon, il n'aurait pas mis sur pied une table ronde interculturelle.

**M. Monahan :** Il est important de reconnaître qu'il y a une clause antidiscrimination dans l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés. Cette clause ne s'applique pas uniquement aux lois; la Cour suprême a statué qu'elle s'applique également aux pratiques administratives découlant des lois. Par conséquent, s'il advenait des cas de profilage racial, ces cas pourraient être contestés en vertu de la Charte.

Le risque d'ajouter une clause, c'est que bien souvent, les choses se gâtent quand on entre dans le détail. L'établissement d'une telle clause pourrait avoir des conséquences imprévues, par exemple des poursuites intentées en vertu de cette clause qui seraient sans fondement. J'ai peur qu'il ne soit difficile et peut-être non productif de rédiger une telle clause pour la loi.

Je ne m'oppose pas à cela en principe; je conviens qu'il ne faut pas utiliser le pouvoir pour des fins discriminatoires. Aucun pouvoir ni aucune loi devrait être utilisé de cette manière, mais nous avons en général recours à la clause antidiscrimination de la Charte pour nous protéger contre cela.

**Le sénateur Andreychuk :** L'un des avantages d'être au Sénat, c'est que nous sommes ici depuis assez longtemps pour avoir une certaine mémoire institutionnelle. J'ai siégé au comité qui a examiné le nouveau projet de loi sur l'immigration, je crois que c'était le projet de loi C-11, et on ne parlait pas de terrorisme. On cherchait plutôt à savoir comment régler les cas d'immigration de manière efficace et rapide. On voulait éviter d'héberger des terroristes et des criminels de guerre et les traiter de manière efficace; c'était avant que l'on s'occupe de terrorisme mondial, ce qui, je crois, est un peu différent.

Quant à savoir ce qui se passe si nous déportons ces personnes, il y a non seulement le risque de les envoyer dans un pays où ils peuvent être torturés mais aussi dans un pays où ils ne seront pas punis et où ils peuvent reprendre leurs activités. Il y a trois ans, le ministre est venu et a répondu à nos questions au sujet de la définition du terrorisme — je crois que c'était la ministre McLellan à l'époque. Elle disait que puisque ce terme n'était pas défini dans la loi ni dans les règlements, on allait essayer de jumeler les définitions. Cela ne s'est pas produit.

Perhaps there is a need to have the minister back at some time to talk about how these two pieces of legislation fit together. There was an expectation that in light of global terrorism, the government would look at that. Some of these are the unintended consequences.

The government says it does not do racial profiling; however, the minister indicated that there is something called “risk management.” If we put in a non-discrimination clause, and if we are not racially profiling but doing something called risk management, are we going to be better off on the issue? Or is it better to try to deal with it under the Charter, trying to get the community to understand why racial profiling is wrong and building a culture in the security system and in the government that is non-discriminatory?

**Mr. Roach:** It is a continuum. Training and outreach are important. It would be quite valuable if we could agree statutorily on what racial profiling is. Any debate that I have attended about racial profiling tends to get bogged down on definitions.

Our proposed definition of racial profiling is relying on the prohibited grounds in selecting a person for investigation or heightened scrutiny. It may be that risk management, if it is based upon race, religion or national origin, might fall within that definition. We would have a clearer debate if we attempted statutorily, or even just in the report, to say what we meant by racial profiling. That is where I disagree that section 15 of the Charter necessarily provides an adequate remedy. Once you are into section 15 of the Charter, you are into this 15-point test for what constitutes substantive discrimination.

What I think this committee could contribute is coming to an agreement. You might want to hear from other human rights’ commissions — the Ontario Human Rights Commission recently completed a report on racial profiling — in order to understand those definitions and try to come to a specific definition. We all seem to agree that it is wrong and that we are not doing it, but we do not know exactly what it is. It would be nice to nail that one down in some form.

**Senator Kinsella:** We obviously must grapple with different kinds of rights. We have been talking about section 15 rights. The Minister of Justice articulates the right to security and sees that as a right to permeate things. In your mind, what constitutes the unity of human rights?

**Mr. Monahan:** That is a short question but the answer could take us days. I have some sympathy with the minister’s view that security is itself a right. As the most fundamental basis of a free society, we expect to be able to move about freely in that society without the threat of danger to our physical person and property.

I do not know that there is a simple unity in which these things can all be brought together in some calculus where everything is achieved. There are necessary trade-offs that have to be made in

Il est peut-être nécessaire de faire revenir un ministre éventuellement pour discuter de la manière dont ces deux mesures législatives pourraient s’imbriquer. On s’attendait à ce que le gouvernement examine cela en raison du terrorisme mondial. Il y a certaines conséquences non souhaitées.

Le gouvernement affirme qu’il ne fait pas de profilage racial; cependant, le ministre a dit qu’il y a une « gestion des risques ». Si nous insérons une clause antidiscrimination et que nous ne faisons pas de profilage racial mais plutôt quelque chose qui s’appelle de la gestion des risques, est-ce que ce sera mieux? N’est-il pas mieux d’aborder cette question en s’appuyant sur la Charte, de faire comprendre à la population que le profilage racial cause préjudice et de bâtir une culture non discriminatoire au sein du système de sécurité et du gouvernement?

**M. Roach :** C’est un continuum. Il est important de faire de la formation et de la sensibilisation. Il serait bien d’établir par la loi une définition du profilage racial. Toutes les discussions auxquelles j’ai assistées au sujet du profilage racial achoppaient sur les définitions.

La définition que nous proposons se fonde sur les motifs interdits pour la sélection d’une personne dans le cadre d’une enquête ou d’un examen approfondi. La gestion du risque, si elle est basée sur une race, une religion ou une origine nationale, peut correspondre à cette définition. Il faudrait savoir si nous voulons établir par la loi, ou même seulement souligner dans le rapport, ce que nous voulons dire par profilage racial. C’est pourquoi je ne suis pas d’accord avec l’argument voulant que l’article 15 de la Charte est suffisant pour régler la question. Lorsque l’on fait référence à l’article 15 de la Charte, il faut appliquer le test en 15 points pour déterminer ce qui constitue une discrimination.

Je crois que le comité pourrait apporter sa contribution s’il en arrivait à un accord. Vous voudrez peut-être entendre d’autres commissions des droits de la personne — la Commission ontarienne des droits de la personne a récemment publié un rapport sur le profilage racial — afin de comprendre ces définitions et d’en venir à une définition précise. Il semble que nous soyons tous d’accord pour dire que cette pratique est incorrecte et que nous ne devrions pas y avoir recours, mais nous ne savons pas exactement ce que c’est. Il serait bien d’établir cela une fois pour toute.

**Le sénateur Kinsella :** Il est clair que nous devons nous débrouiller avec différents types de droits. Nous avons parlé de l’article 15. Le ministre de la Justice parle du droit à la sécurité et le considère comme un droit de régir les choses. Selon vous, qu’est-ce qui constitue l’unité des droits de la personne.

**M. Monahan :** C’est une question courte, mais il nous faudrait des jours pour y répondre. Je suis dans une certaine mesure d’accord avec les ministres, la sécurité en tant que telle est un droit. C’est la base la plus importante de notre société libre : nous nous attendons à pouvoir nous déplacer en toute liberté dans une société où il n’y a pas de menace dangereuse contre notre personne physique et notre propriété.

Je ne sais pas s’il y a une manière simple de tenir compte de tous ces éléments. Il faut faire des concessions afin de parer aux menaces existantes; il semble y avoir une preuve accablante qu’il



order to deal with existing threats; and there seems to be overwhelming evidence that there is significant risk that needs to be dealt with. Therefore, I do not think I can give you the magic bullet that you are seeking.

**The Chairman:** Nonetheless, you have tried. Thank you both for coming here today. It has been a terrific session, which surprises none of us. We wish you all well, and we will call you back if we need you.

Honourable senators, we will now hear from Professor Wayne MacKay of Dalhousie Law School, who is not a stranger to this committee, as well as from Professor Jamie Cameron of Osgoode Hall Law School.

Some of us around this table were here at the time Professor MacKay appeared before us during the initial review of Bill C-36. We have only one hour for each witness, and a very lively bunch of questioners here, so I will ask all honourable senators to be as quick as possible so that we will be able to get the most we can out of Professor MacKay.

**Professor Wayne MacKay, Faculty of Law, Dalhousie University:** Thank you very much. It is nice to be back. I have been before various committees of the Senate and this one, in particular, a number of times. I always enjoy the experience as the level of analysis is very high and the questioning is very good. It puts me through my paces, which is a good thing.

I realize that time is relatively short, so I will highlight a few points. Being an academic, I usually try to put a title on something, so I struggled over what I would entitle this presentation.

What I came up with in the end — “Human Rights and Counterterrorism; A Fine Balance” — was not very creative. The only mildly clever part of it is the reference to a fine balance. I do not know how many of you are familiar with Rohinton Mistry, the Canadian author of an impressive book with that title. He has stopped going to the United States on book tours because he usually gets stopped and racially profiled. I thought using “a fine balance” might be ironic in this context.

I would like to make some preliminary points before I highlight a few sections. First, I believe all the members of the committee have a copy of “Canadian Democracy at a Crossroads” from Rights & Democracy; although I will not be referring to it in detail, it contains some useful information. I cite it for several reasons, partly because I am currently the acting chair of the Rights & Democracy board, but mostly because it is a good piece of work, looking at the Canadian scene in the larger international context.

You also have a short handout with the relevant sections from the Anti-terrorism Act, and some suggested elements to a definition of terrorism from another international study — the UN high-level panel looking at a host of issues on security and shared responsibility. We will come to that.

existe un risque important dont il faut tenir compte. Cependant, je ne crois pas pouvoir vous donner la solution magique que vous recherchez.

**Le président :** Au moins, vous avez essayé. Merci à vous deux d'être venus ici aujourd'hui. La séance s'est très bien déroulée, ce qui ne surprend personne. Nous vous remercions, et nous vous rappellerons si besoin est.

Honorables sénateurs, nous entendrons maintenant M. Wayne MacKay, de la Dalhousie Law School, qui est déjà venu ici, ainsi que Jamie Cameron, de la Osgoode Hall Law School.

Certains des sénateurs ici présents étaient-là lorsque que M. MacKay a comparu devant nous lors de l'examen initial du projet de loi C-36. Nous ne disposons que d'une heure par témoin et nous avons une période de questions très vivante, alors je vais demander aux honorables sénateurs d'être aussi brefs que possible afin que nous puissions entendre tout ce que M. MacKay peut nous dire.

**M. Wayne MacKay, professeur, Faculté de droit, Université Dalhousie :** Merci beaucoup. Je suis heureux de revenir témoigner devant votre comité. J'ai témoigné devant un certain nombre de comités du Sénat et ici même un certain nombre de fois. J'ai toujours aimé l'expérience, car le niveau d'analyse est très élevé et les questions sont très bonnes. Cela me met au défi, ce qui est bon.

Je réalise que nous avons assez peu de temps, alors je vais souligner quelques points. Étant un professeur d'université, j'essaie habituellement de mettre un titre aux choses, c'est pourquoi j'ai essayé de trouver un titre à cette présentation.

J'ai finalement trouvé le titre suivant : Les droits de la personne et la lutte contre le terrorisme; le juste équilibre, ce qui n'était pas très créatif. Le seul point intéressant de ce titre est qu'il fait référence au juste milieu. Je ne sais pas combien de personnes ici connaissent Rohinton Mistry, l'auteur canadien d'un livre impressionnant qui porte ce titre. Il a arrêté d'aller aux États-Unis faire la promotion de son livre parce qu'il est toujours arrêté, il fait l'objet du profilage racial. J'ai pensé que dans ce contexte, l'expression « juste équilibre » était bien choisie.

J'aimerais parler de quelques questions avant de présenter certaines sections de mon mémoire. Tout d'abord, je crois que tous les membres du comité ont un exemplaire du document intitulé *La démocratie canadienne à la croisée des chemins*, de l'organisme Droits et Démocratie; bien que je ne vais pas faire référence à ce document en détail, je tiens à dire qu'il renferme des renseignements utiles. Je vais le citer pour plusieurs raisons, notamment parce que je suis le président intérimaire du conseil de cette organisation, et surtout parce qu'il s'agit d'un bon document qui jette un regard sur la scène canadienne dans le contexte international.

Vous avez également un petit document qui contient des sections de la Loi antiterroriste et dans lequel je présente certains éléments qui pourraient faire partie de la définition du terrorisme, des définitions qui proviennent d'une autre étude internationale



I would like to make four preliminary points. The first one is that drawing upon the study from Rights & Democracy, in order to promote coherence and accountability in our counterterrorism policy and practice, we need to examine not just the Anti-terrorism Act, but also related statutes. Having read some of the transcripts, I know that has been an issue, but it does not seem realistic to study the Anti-terrorism Act in isolation. There are a number of other statutes, particularly the Public Safety Act, national security certificates under the Immigration and Refugee Protection Act and so on.

I would encourage the committee to look at it in the broader context of anti-terrorism. That is particularly true since not a lot of use has actually been made of the Anti-terrorism Act. It is the other statutes, in fact, that have been more involved. Indeed, one of the arguments I made in my earlier testimony was that other legislation is already in place.

The second point concerns the burden on the government, in the free and democratic society that is Canada, to demonstrably justify these unusual limits on freedoms. I read through the testimony of ministers McLellan and Cotler in preparation for this. I believe that the burden should be on the government, as it was initially, to say why we need this legislation. This is perhaps even more so the case when, after three years, it has not had much use.

The third point is that Canada's approach to counterterrorism is closely linked to our relations with the United States. In that, I am perhaps stating the obvious and also straying from law into politics, although they are hard to separate. That clearly is a context point. As we hear about the John Manley report and common borders and so on, the linkage between security, economic rights and the American position is increasingly important.

On the point of coherence, it is important that our coherence be defined in a Canadian context, not exclusively in a North American or international one, although we obviously have to look at that.

It also is very important for this committee to make some recommendations on accountability. A three-year review should not be a one-shot item, but rather an ongoing process of review. A Senate committee or the Senate itself might be an appropriate body for sober second thought on issues of counterterrorism.

My final preliminary point concerns human rights and security. Are they really allies, as the Minister Cotler suggested in his testimony before you, or are they enemies or somewhere in-between? Obviously, I will suggest the last. I do not think security and human rights are natural enemies, nor do I think they are natural allies. Going back to my title, I believe what you need is a fine balance between the two.

— un comité de haut niveau des Nations Unies qui examine un bon nombre de questions sur la sécurité et sur la responsabilité partagée. Nous y reviendrons.

J'aimerais parler tout d'abord de quatre éléments. Le premier s'inspire d'une étude de Droits et Démocratie qui vise à promouvoir l'uniformité et l'imputabilité dans notre politique et notre pratique antiterroriste, c'est-à-dire que nous devons examiner non seulement la *Loi antiterroriste* mais aussi toutes les questions connexes. J'ai lu certains comptes rendus, alors je sais que c'est un problème, mais il ne semble pas réaliste d'étudier seulement la *Loi antiterroriste*. Il y a un certain nombre d'autres textes de lois, particulièrement la *Loi sur la sécurité publique*, le certificat de sécurité national aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, etc.

J'encourage le comité à examiner cela dans le contexte élargi de la lutte contre le terrorisme. C'est particulièrement fondé, étant donné que l'on n'a pas souvent eu recours à la *Loi antiterroriste*. Ce sont les autres textes de loi, en fait, qui ont été invoqués le plus souvent. En fait, un des arguments que j'ai évoqués dans mes derniers témoignages, c'est qu'il y avait déjà d'autres lois en place.

Le deuxième élément porte sur le fait qu'il revient au gouvernement, dans la société libre et démocratique du Canada, de justifier avec des preuves ces mesures inhabituelles qui restreignent la liberté. J'ai lu le témoignage de la ministre McLellan et du ministre Cotler afin de me préparer à cette séance. Je crois que c'est le gouvernement qui devrait avoir le fardeau de prouver, comme c'était le cas au début, que nous avons besoin de cette loi. Et c'est encore peut-être plus vrai maintenant, car la loi n'a pas été très utile depuis trois ans.

Le troisième élément que je veux souligner, c'est le fait que l'approche du Canada à la lutte contre le terrorisme est étroitement liée avec nos relations avec les États-Unis. Cela semble peut-être évident, et je passe peut-être du droit à la politique, mais ces deux choses sont difficiles à séparer. C'est une question de contexte. Alors que nous prenons connaissance du rapport de John Manley et que nous entendons parler de frontière commune, etc., le lien entre la sécurité, les droits économiques et la position des Américains est de plus en plus important.

En ce qui a trait à l'uniformité, il est important de définir notre cohérence en fonction du contexte canadien et non uniquement en fonction du contexte nord-américain ou international, même si nous devons tenir compte de ces contextes.

Il est également très important que le comité fasse des recommandations sur l'imputabilité. Il ne faudrait pas qu'il y ait seulement un examen ponctuel à tous les trois ans, mais plutôt un procédé continu d'examen. Un comité sénatorial, ou le Sénat lui-même, pourrait être l'organisme approprié pour faire l'examen réfléchi des questions relatives à la lutte contre le terrorisme.

Pour terminer ma déclaration liminaire, je veux parler des droits de la personne et de la sécurité. Ces deux concepts vont-ils vraiment ensemble, comme le ministre Cotler l'a suggéré dans son témoignage, ou s'agit-il d'ennemis, ou encore de quelque chose qui se situe entre ces deux extrêmes? Bien évidemment, je penche pour la dernière possibilité. Je ne pense pas que la sécurité et que les droits de la personne soient des ennemis naturels, mais je ne

I want to make a few comments on the act itself. There was a great deal of discussion originally about the definition of terrorism. As you well know, many changes for the better were made in respect to the definition, but it is still very broad.

I was interested to read a 2002 article in the *National Journal of Constitutional Law* by Irwin Cotler, before he became an MP or Minister of Justice, where he was still fairly critical of the over-breadth of the definition of terrorism. He stated that it was broader than the definition in both the United States and the United Kingdom and suggested two particular things that might be modified, with which I agree.

The first is the removal of the motivational elements in the definition of "terrorist activity" in section 83.01, an act that is committed:

... in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause ...

Mr. Cotler and others have argued that those kinds of motivational factors are unusual in a criminal context. His suggestion then was that they need not be there; they are covered elsewhere and those are broad things that may not be helpful.

Perhaps more controversial, his second recommendation was the removal of 83.01(ii)(E), an act or omission, in or outside Canada, that intentionally:

causes serious interference or serious disruption of an essential service, facility or system ...

His concern around that was of drawing a line between terrorism and legitimate political dissent. His view was it should be narrowed, or possibly eliminated, as grounds. I am not as sure that elimination is an easy thing to do with subsection (E) under 83.01, but it could be debated that the motivational factors could be taken out.

The second part of the definition you have has the elements from this high-level UN panel. That sets out four factors they feel have to be present in any proper definition of terrorism. The panel was dealing with a very significant report released in 2004, talking about security as a shared responsibility. Most of those elements are in Canada's definition, other than the first one, which is the recognition in the preamble that: "The state use of force against civilians is regulated by the Geneva Convention and other instruments, and if of sufficient scale constitute a war crime by persons concerned, or a crime against humanity."

That is a big issue about state terrorism and what you do with prisoners in a terrorist context, certainly within Canada. Perhaps even more important, to what extent is Canada violating the Geneva Convention, if we send prisoners to the United States and

pense pas non plus qu'ils sont des alliés naturels. Pour reprendre mon titre, je crois qu'il faut tendre un juste équilibre entre les deux.

J'aimerais maintenant faire quelques commentaires sur la loi elle-même. On a beaucoup discuté au début de la définition du terrorisme. Comme vous le savez, on a fait beaucoup de changements pour le mieux dans la définition, mais elle demeure très large.

J'ai lu un article paru en 2002 dans le *National Journal of Constitutional Law*, qui était rédigé par Irwin Cotler avant qu'il ne devienne député ou ministre de la Justice, et il était alors assez critique par rapport à la définition du terrorisme et de son aspect vague. Il disait que notre définition était plus large que celle des États-Unis et du Royaume-Uni, et il a suggéré de modifier deux éléments, et je suis d'accord avec cette suggestion.

Il s'agit tout d'abord d'enlever les éléments de motivation dans la définition de « l'activité terroriste » de l'article 83.01, qui stipule qu'il s'agit d'un acte commis :

...« au nom — exclusivement ou non — d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique »

M. Cotler et d'autres personnes ont dit que ce genre de facteurs de motivation est habituellement présent dans le contexte criminel. Il dit que ces facteurs ne devraient pas être inscrits dans le texte de loi; ils sont déjà couverts par une autre loi, sont de portée générale et ne sont pas utiles.

Sa deuxième recommandation, qui est peut-être plus controversée, est d'enlever l'alinéa 80.01(ii)e), qui stipule qu'un acte terroriste est un acte — action ou omission, commise au Canada ou à l'étranger, qui intentionnellement :

« Perturbe gravement ou paralyse des services, des installations ou systèmes essentiels, ... »

Il s'inquiétait de la distinction entre le terrorisme et les actions d'un dissident politique légitime. Il disait qu'il fallait être plus pointu ou encore même éliminer cette partie. Je ne sais pas s'il est facile d'éliminer cette partie, mais on peut discuter de la possibilité d'enlever les facteurs de motivation.

La deuxième partie de la définition que vous avez reçue s'inspire de ce comité de haut niveau des Nations Unies. Il a établi les quatre facteurs-clés qui devraient faire partie de toute définition du terrorisme. Le comité s'est penché sur un rapport très important publié en 2004 et qui portait sur la sécurité en tant que responsabilité partagée. La majorité de ces facteurs-clés sont inclus dans la définition du Canada, sauf le premier, qui reconnaît que l'utilisation par un état de la force contre des civils est réglementée par la Convention de Genève et d'autres instruments et que si cette force est d'une ampleur suffisante, elle constitue un crime de guerre ou un crime contre l'humanité.

La question du terrorisme d'État est une grande question ainsi que la questions de savoir ce qu'il faut faire avec les prisonniers soupçonnés de liens avec le terrorisme au Canada. Et il est peut-être encore plus important de déterminer dans quelle mesure le



they are then treated in ways that are not in accord with it? That is a rather interesting international reminder of whether or not we should have some reference in the Anti-terrorism Act to that.

The second item is the list of entities and terrorist entities under the Anti-terrorism Act, which includes significant power for the Governor-in-Council to establish a list. In addition, there are international lists which supplement that. I know there has been debate about the Tamil Tigers not being on the entities list, but being on the other list, and so on.

Another interesting question arises from the various provisions in 83.08 on freezing assets and property, which instruct banks and other financial institutions to freeze assets of entities either listed under the entities list or this UN list. There is a rather interesting footnote saying that if there is any doubt in the spelling, that you probably should freeze the assets.

Out of curiosity, I looked at spellings in the Halifax telephone book and found a listing for an Osama bin Laden. I wondered what a bank holding that person's assets would do. To be fair, that is not so much under the act itself, but rather under a kind of footnote to the international list of entities. However, it does raise an interesting question.

Registration of charities is another big civil society issue that is talked about in that Rights & Democracy book. I will not go into the details other than to say that it is a significant issue because it touches on the question of who is on the list. That leads me to the next point on racial profiling.

I know that senators had lengthy discussions with Mr. Roach and others on that topic. I think that is a significant issue under the Anti-terrorism Act. Someone suggested that there should be a reference in the act to anti-discrimination. Of course, we have other statutes such as the Charter to cover that; however, given all the concern about racial profiling and targeting of minorities, why not include it in this act? I believe that Minister Cotler, in his testimony before the committee, talked about his various principles, including one on minority protection. Although "racial profiling" is used generally, the terminology might need to be broader because profiling includes cultural, religious and racial.

The general view is that profiling is not as big an issue in Canada as it is in the U.S., but that depends on how you define it. Many suggested responses to the issue include better training and education, which we obviously need. In the testimony to date, there was a suggestion for a cultural exchange and round table as a way of being informed on the effects on various communities.

Canada enfreint la Convention de Genève s'il envoie des prisonniers aux États-Unis, où ils ne sont pas traités conformément à la Convention. Cela nous rappelle qu'il faut déterminer si la Loi antiterroriste doit faire référence à cela ou non.

Le deuxième élément dont je veux parler, c'est la liste des entités terroristes de la Loi antiterroriste, et le doit qu'a le gouverneur en conseil de pouvoir établir une liste. De plus, des listes d'autres pays complètent cette liste. Je sais qu'il y a eu un débat au sujet des Tigres tamouls qui n'étaient pas inscrits dans la liste, mais qui l'étaient dans une autre liste, etc.

Autre question préoccupante : les diverses clauses de l'article 83.08 qui portent sur blocage des biens et qui permettent aux banques et à d'autres établissements financiers de bloquer les avoirs d'une entité qui fait partie de la liste ou de celle des Nations Unies. Une note en bas de page intéressante dit qu'en cas de doute sur l'orthographe du nom, on doit probablement bloquer les biens de la personne.

Par curiosité, j'ai regardé dans le bottin téléphonique de Halifax et j'y ai trouvé quelqu'un dont le nom est Osama bin Laden. Je me demande ce que ferait la banque qui a cette personne comme client. Honnêtement, cette phrase ne se retrouve pas dans la loi en tant que telle, mais plutôt dans une note de bas de page de la liste internationale des entités. Cependant, cela soulève une question intéressante.

L'enregistrement des organismes de bienfaisance est une autre grande question liée à la société civile dont on parle dans l'ouvrage de Droits & Démocratie. Je ne veux pas entrer dans les détails, sinon pour dire qu'il s'agit d'une question importante parce qu'elle touche à la question de savoir qui figure sur la liste. Cela m'amène à parler du point suivant, à savoir du profilage racial.

Je sais que les sénateurs ont eu de longues discussions avec M. Roach et d'autres sur ce sujet. Je pense qu'il s'agit là d'un problème important en vertu de la Loi antiterroriste. Quelqu'un a suggéré qu'il devrait y avoir dans la loi une allusion à la non-discrimination. Évidemment, nous avons d'autres lois, comme la Charte, qui traitent de cette question; cependant, étant donné la vive préoccupation que suscitent le profilage racial et le ciblage des minorités, pourquoi ne pas l'inclure dans la loi? Je crois que le ministre Cotler, dans son témoignage devant le comité, a parlé de ses divers principes, y compris de celui qui concerne la protection des minorités. Bien qu'on utilise généralement l'expression « profilage racial », la terminologie pourrait avoir besoin d'être élargie parce que le profilage est exercé en fonction des caractéristiques culturelles, religieuses et raciales.

La perception générale, c'est que le profilage n'est pas un problème aussi important au Canada qu'aux États-Unis; mais cela dépend de la manière dont vous le définissez. Plusieurs solutions proposées pour résoudre le problème comprennent une meilleure formation et une meilleure éducation, ce dont nous avons évidemment besoin. Dans les témoignages jusqu'à présent, il y a eu une suggestion portant sur un échange culturel et une table ronde comme moyens d'être informé des effets que cela peut avoir sur diverses communautés.



The next issues are privacy and the flow of information. Privacy is one of the casualties of the Anti-terrorism Act. Even though we have more access and more protections in Canada than they have in the United States, there has been some significant loss of privacy and flow of information. One of the best examples of that is section 38.13, the amendment to the Evidence Act, which allows the Attorney General certificates to disallow access to evidence that is of concern to national security.

In that vein, interesting questions were raised by the B.C. Privacy Commissioner about whether American subsidiaries in Canada have to send personal information to the United States under the U.S. Patriot Act; and, therefore, do not fall under the benefit of the various pieces of provincial and federal privacy legislation in Canada. In her testimony before this committee, I believe that Minister McLellan reassured senators that the Privacy Act would apply. However, the B.C. commissioner still had grave concerns about whether Canadians had to send personal information to American companies in violation of privacy protection under Canadian statutes. That is another big issue to take a look at.

Investigative hearings and preventive detention are the two provisions that have sunset clauses. As I understand the testimony, the preventive detention has not been used to date and the investigative hearings have been used only once in the *Air India* case, where the Supreme Court of Canada upheld its constitutionality. Although it was a 7-2 decision, the majority thought that it was fine. I would recommend that this committee flag the non-use of these provisions and determine whether to continue them, given the sunset clause and what will happen in two years' time.

While security certificates are not part of the Anti-terrorism Act, they have received a great deal of discussion before this committee. In Canada recently, we have had the Zundel case, the House of Lords' decision and other judicial attention. As well, much attention has been paid to the limits on basic freedoms that are implicit in the security certificates under the Immigration and Refugee Protection Act. I would urge this committee to look at these, although they are not directly part of the Anti-terrorism Act.

I will conclude on the twin principle of coherence and accountability. Obviously, the government should be accountable for its anti-terrorist policies and legislation. We need to have ongoing mechanisms beyond the three-year review. Some time and attention should be spent on exploring what those mechanisms might be, including Commons committees, Senate

Les problèmes suivants sont ceux qui touchent la vie privée et la circulation de l'information. La vie privée est une des victimes de la Loi antiterroriste. Bien que nous ayons un accès plus grand et plus de protection au Canada qu'aux États-Unis, il y a eu une perte importante au niveau de la vie privée et de la circulation de l'information. Un des meilleurs exemples de cela, c'est l'article 38.13, la modification à la Loi sur la preuve du Canada, qui permet aux certificats du procureur général du Canada d'interdire l'accès à de l'information qui suscite une préoccupation en matière de sécurité nationale.

Dans cette même veine, des questions intéressantes ont été soulevées par le commissaire à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique au sujet de la possibilité que des filiales d'entreprises américaines installées au Canada aient envoyé des renseignements personnels aux États-Unis en vertu de la Patriot Act américaine, et, par conséquent, échappent ainsi aux dispositions de divers textes législatifs provinciaux et fédéraux en matière de protection de la vie privée au Canada. Dans son témoignage devant le présent comité, je crois que la ministre McLellan a rassuré les sénateurs en disant que la Loi sur la protection des renseignements personnels s'appliquerait. Cependant, le commissaire de la Colombie-Britannique avait toujours de sérieuses préoccupations quant à savoir si les Canadiens devaient envoyer des renseignements personnels à des entreprises américaines en violation des dispositions en matière de protection de la vie privée contenues dans les textes législatifs canadiens. Il s'agit d'une autre grande question que l'on doit examiner.

Les audiences d'enquête et les arrestations à titre préventif sont les deux dispositions ayant fait l'objet d'une disposition de temporisation. Si je comprends bien le témoignage, l'arrestation à titre préventif n'a pas été utilisée jusqu'à présent et les audiences d'enquête ont été utilisées une seule fois dans l'affaire d'*Air India*, où la Cour suprême du Canada a confirmé sa constitutionnalité. Bien qu'il s'agissait d'une décision partagée à sept contre deux, la majorité des juges ont estimé que c'était correct. Je recommanderais que le comité fasse état de la non-utilisation de ces dispositions et qu'il détermine s'il y a lieu de les reconduire, étant donné la disposition de temporisation et ce qui arrivera dans deux ans.

Bien que les certificats de sécurité ne fassent pas partie de la Loi antiterroriste, ils ont fait l'objet d'abondantes discussions devant le présent comité. Nous avons récemment eu l'affaire *Zundel* au Canada, la décision de la Chambre des Lords et d'autres formes d'attention judiciaire. De même, on a accordé beaucoup d'attention aux limites imposées aux libertés fondamentales que l'on retrouve implicitement dans les certificats de sécurité délivrés en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. J'inviterais le comité à examiner ces questions, bien qu'elles ne fassent pas directement partie de la Loi antiterroriste.

Je vais conclure sur le double principe de la cohérence et de la reddition de comptes. De toute évidence, le gouvernement devrait rendre des comptes sur ses politiques et sa législation antiterroristes. Nous avons besoin de mécanismes continus au-delà de la révision après trois ans. Il faudra consacrer du temps et de l'attention pour définir quels pourraient être ces mécanismes, y

committees and possibly other configurations. The Senate would seem to be the logical place to have an ongoing review not only of the Anti-terrorism Act, but also of the package of counterterrorist statutes, policies and practices. That goes back to my point about breadth.

With that whirlwind tour of some of the points in the Anti-terrorism Act, I would be happy to answer questions.

**Senator Kinsella:** Welcome, Professor MacKay. Chair, if I might be permitted a small commercial, Professor MacKay will be delivering the distinguished Abdul Lohdi lecture on human rights this Thursday afternoon at 4 p.m. at St. Thomas University in Fredericton, New Brunswick.

Abdul Lohdi passed away a number of years ago. He was one of the founders of the Atlantic Human Rights Centre and a strong follower of Islam, who worked in a Catholic university. He was symbolic of what is good about Canadian multiculturalism and our multi-faith society.

That brings me to the issue of accountability. A counter-argument that we heard against removing some of these sections because we have never used them is that they are needed as tools in case we do have to use them. There is validity to having the tools required for national security. However, when weighed against the need for accountability, do you think we would be moving in the right direction by continuing the three-year review and the sunset provisions that you helped shape?

**Mr. MacKay:** You would be moving in the right direction, even if, in an ideal world, the total removal of the Anti-terrorism Act was a good idea. Politically, it is not realistic to do that, especially not at this time. I do think you are heading in the right direction by doing two things: looking at particular sections that might no longer be needed — particularly the detention and investigative hearings once the five-year review is up; and refining some of the problem areas, such as an overly broad definition of “terrorism” and the lack of a built-in, ongoing accountability device.

In regard to that last one, which is what you are keying on, Minister McLellan, who was the Minister of Justice when the bill was put forward, made it clear that in her view this is permanent legislation. It is not emergency or temporary legislation. Notwithstanding the frequent use of the war on terrorism, it is an ongoing war — it will not necessarily stop. In light of that, we should have some ongoing accountability and review, not short-term.

compris par les comités de la Chambre des communes, les comités du Sénat et peut-être d'autres configurations. Le Sénat semble être l'endroit logique pour un examen continu, non seulement de la Loi antiterroriste, mais également de l'ensemble des lois, des politiques et des pratiques en matière de contre-terrorisme. Cela touche au point que j'ai fait valoir concernant l'étendue de l'examen.

Après ce survol éclair de certains des points soulevés par la Loi antiterroriste, je serai heureux de répondre à vos questions.

**Le sénateur Kinsella :** Soyez le bienvenu, monsieur MacKay. Madame la présidente, si vous me permettez une petite publicité, M. MacKay donnera la conférence Abdul Lohdi sur les droits de la personne jeudi prochain à 16 heures à l'Université St. Thomas à Fredericton, au Nouveau-Brunswick.

Abdul Lohdi est décédé il y a un certain nombre d'années. Il a été un des fondateurs du Atlantic Human Rights Centre et un fervent disciple de l'Islam qui travaillait dans une université catholique. Il était le symbole de ce qui est bon dans le multiculturalisme canadien et dans notre société multiconfessionnelle.

Cela m'amène à parler de la question de la reddition de comptes. Un contre-argument que nous avons entendu et qui milite contre l'élimination de ces dispositions pour la bonne raison que nous ne les avons jamais utilisées, c'est qu'elles sont nécessaires comme outils au cas où nous en aurions besoin. Il y a une certaine utilité à avoir les outils nécessaires pour assurer la sécurité nationale. Cependant, lorsqu'on mesure cela par rapport à la nécessité de rendre des comptes, pensez-vous que nous y irions dans la bonne direction en reconduisant l'examen triennal et les dispositions de temporarisation que vous avez aidé à élaborer?

**M. MacKay :** Vous iriez dans la bonne direction même si, dans un monde idéal, l'élimination complète de la Loi antiterroriste serait une bonne idée. Au plan politique, il n'est pas réaliste de le faire, surtout en ce moment. Je pense que vous allez dans la bonne direction en faisant deux choses : en examinant certains articles qui pourraient ne plus être nécessaires — en particulier l'arrestation à titre préventif et les audiences d'enquête une fois que l'examen de cinq ans est arrivé; et en retouchant certains des points qui font problème, comme la définition trop vaste de « terrorisme » et l'absence de mécanisme continu et intégré de reddition de comptes.

En ce qui concerne le dernier point, sur lequel vous avez insisté, la ministre McLellan, qui était ministre de la Justice au moment où le projet de loi a été présenté, a été très claire en disant qu'à son point de vue, il s'agissait d'une loi permanente. Il ne s'agit pas d'une loi d'urgence ou d'une loi temporaire. Malgré l'utilisation fréquente de l'expression « guerre au terrorisme », il s'agit d'une guerre continue — elle ne s'arrêtera pas nécessairement. À la lumière de cela, nous devrions avoir une reddition de comptes et un examen continus et non à court terme.



That is a really important route to go, to look at who will continue to monitor this. Again, I come back to the point of monitoring the whole picture of counterterrorism legislation, policies and practices, not just one particular act. That would be another extension that might be important.

**Senator Kinsella:** I found your reference to your examination of the literature interesting, particularly that part of the literature to which then-professor Cotler contributed. Of course, as a professor, he was enjoying the fullness of academic freedom. Once you join the ministry, the principle of academic freedom is modified, shall we say.

However, we do know that the minister is deeply sensitive to issues of human rights. We listened very carefully to, and you referenced, his attempt to conceptualize our struggle against terrorism, using the necessary tools of a free and democratic society such as Canada, under the rubric of the right to security.

In balancing these rights, I asked your predecessors at the witness table a somewhat academic question. It is incumbent upon us to attempt to understand that rights are not necessarily to be analyzed as rights in competition, but rather that there is a unity to human rights. Numerous United Nations resolutions appear to be saying that.

Under that model of analysis, it is more benign when we try to understand the right of security in relationship to the right to be free from racial discrimination. That forces us to look at standards — and I alluded earlier with the previous witnesses to the International Covenant on Civil and Political Rights, and in particular, Article 4, which deals with times of national emergency, when certain rights can be derogated when the life of the nation is threatened. However, a number of rights may never be derogated, and one of them is the right to be free from discrimination because of race, religion, et cetera.

When you underscored the view that a new section should be added to the Anti-terrorism Act, would you conceptualize it within that philosophy of why the world community and Canada ratified that standard back in 1976? In other words, yes, we are quite prepared and capable as a free and democratic society of dealing with terrorism and threats against our security, but we will do so fully embracing non-discrimination.

**Mr. MacKay:** I have been in the trenches a while myself, so I am probably not objective about this, but it seems like a sensible position to me. As you indicate, there are connections between rights, not only non-discrimination but the dignity of the person. There are certain kinds of rights that are inviolable in the broad sense — rights to be free from torture, rights against non-discrimination and those kinds of things. That is where the international references can be helpful to us in saying what about

Une chose vraiment importante, c'est de déterminer qui continuera de surveiller cette situation. Encore une fois, je reviens à la question de surveiller l'ensemble de la législation, des politiques et des pratiques en matière de contre-terrorisme, et non seulement une loi en particulier. Ce serait un autre développement qui pourrait être important.

**Le sénateur Kinsella :** J'ai trouvé vos propos sur votre examen de la documentation juridique intéressante, en particulier cette partie de la documentation à laquelle M. Cotler, qui était alors professeur, a contribué. Évidemment, à titre de professeur, il jouissait pleinement de la liberté universitaire. Une fois que vous entrez au ministère, le principe de la liberté universitaire est modifié, si l'on peut dire.

Cependant, nous savons que le ministre est très sensible aux questions liées aux droits de la personne. Nous avons écouté très attentivement, et vous y avez fait allusion, sa tentative pour rationaliser notre lutte contre le terrorisme, en utilisant les outils nécessaires d'une société libre et démocratique comme le Canada, sous l'angle du droit à la sécurité.

À vos prédécesseurs à la table des témoins, j'ai posé une question un peu théorique sur l'équilibre de ces droits. Il est de notre responsabilité d'essayer de comprendre que les droits ne doivent pas nécessairement être analysés comme des droits qui se font concurrence entre eux, mais plutôt qu'il y a une unité dans les droits de la personne. De nombreuses résolutions des Nations Unies semblent souligner ce point.

En vertu de ce modèle d'analyse, lorsque nous essayons de comprendre le droit à la sécurité par rapport au droit d'être à l'abri de la discrimination raciale, les choses semblent moins graves. Cela nous oblige à examiner des normes — et j'ai fait allusion plus tôt avec des témoins précédents au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et, en particulier, à l'article 4 qui traite des moments où il y a une urgence nationale et où certains droits peuvent être mis en veilleuse lorsque l'existence de la nation est menacée. Cependant, un certain nombre de droits ne peuvent jamais être mis en veilleuse, et un de ces derniers est le droit d'être à l'abri de la discrimination pour cause de race, de religion, etc.

Lorsque vous soulignez le point de vue qu'il faut ajouter un nouvel article à la Loi antiterroriste, est-ce que vous rationalisez cette question dans le cadre de cette philosophie qui explique pourquoi la communauté internationale et le Canada ont ratifié ce pacte en 1976? En d'autres mots, oui, nous sommes bien prêts, en tant que société libre et démocratique, à faire face au terrorisme et aux menaces contre notre sécurité, mais nous le ferons en respectant entièrement le principe de la non-discrimination.

**M. MacKay :** J'ai moi-même séjourné dans les tranchées un certain temps, alors je ne suis probablement pas objectif à cet égard, mais à mes yeux, cela semble une position sensée. Comme vous l'avez indiqué, il y a des liens entre les droits, non seulement en ce qui a trait à la non-discrimination, mais également en ce qui concerne la dignité de la personne. Il y a certains types de droits qui sont inviolables au sens large — le droit d'être à l'abri de la torture, le droit d'être à l'abri de la discrimination et ce genre de



the Geneva Convention and the limits placed on that when we are talking about torture, and what about adding a clause on non-discrimination and respecting people's dignity?

Again, reading Minister Cotler's testimony, he seemed to be quite open on that. On your interesting point about academic freedom, I believe he said his principles are his principles and they are the same whether he is minister or professor. I would take his word on that.

It would be quite consistent to have something built in to deal with non-discrimination, especially since there has been a great deal of concern and discussion about racial profiling and disparate impacts of anti-terrorist law on various groups, particularly Muslim and Arab communities. To me, that would be a sensible thing to do.

**Senator Joyal:** I would like to continue on that, professor. I listened very carefully to the Minister of Justice when he testified here with his eight principles. Frankly, that issue of right to security is a bit of a misnomer to me. I think we are trying to confuse people, to try to sell something.

I participated 25 years ago in the definition of the Charter of Rights and Freedoms. In fact, I chaired the 352 hours of testimony and the 120 witnesses we heard. Strangely enough, in all that process, nobody came to us to say the right to security exists, put it in the Charter.

If we are so concerned about the "right to security," let us make it a Charter right. To me, there is no such thing as a right to security. Governments have the responsibility to respect the integrity and security of the person. That exists as a right. That is in the Charter. We have to respect the dignity of human beings; by the mere fact that the person is a human being, that person is entitled to dignity — that is, protection of his or her condition as a human being. However, there is no such thing as the right to security.

Of course, we now find ourselves in the context of anti-terrorism. Well, Canada had a previous period of its history where there were terrorists and we had an emergency act that was invoked at that time. Nobody during the course of those debates and in their aftermath ever invoked a right to security to expect that the government would take some measures to protect the population and to maintain peace, order and good government — or law and order, if you want.

I have great difficulty buying into that new theory of the right to security. I know it is being developed. For instance, Professor Ignatieff has been a proponent of that and has written on it. I know there is a school of thought on this, but it has not materialized into formal legislation, i.e., that everyone is entitled to the right to security.

choses. C'est là que des références internationales peuvent nous être utiles : que dire de la Convention de Genève et des limites qu'elle impose en ce qui concerne la torture, et que dire de l'ajout d'une disposition sur la non-discrimination et le respect de la dignité humaine?

Encore une fois, lorsqu'on lit le témoignage du ministre Cotler, il semble être très ouvert à cet égard. Quant au point intéressant que vous avez soulevé au sujet de la liberté universitaire, je crois qu'il a dit que ses principes étaient ses principes et que ces derniers demeurent les mêmes qu'il soit ministre ou professeur. Je n'hésiterai pas à le croire.

Il serait assez cohérent d'intégrer quelque chose pour traiter de la non-discrimination, surtout que le profilage racial et les répercussions inégales de la Loi antiterroriste sur divers groupes, en particulier les communautés musulmanes et arabes, suscitent beaucoup de préoccupations et de discussions. À mes yeux, ce serait une chose sensée à faire.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais poursuivre dans la même veine, monsieur. J'ai écouté très attentivement le ministre de la Justice lorsqu'il a témoigné devant le comité au sujet de ses huit principes. Franchement, à mes yeux, cette question du droit à la sécurité ne correspond pas à la réalité. Je pense que nous essayons de semer la confusion chez les gens, que nous essayons de vendre quelque chose.

Il y a 25 ans, j'ai participé à la définition de la Charte des droits et libertés. En fait, j'ai présidé les réunions au cours desquelles nous avons entendu 352 heures de témoignages et 120 témoins. Il est étrange que dans tout ce processus, personne ne soit venu nous dire que le droit à la sécurité existait et qu'il fallait l'inclure dans la Charte.

Si nous sommes tellement préoccupés par le « droit à la sécurité », faisons-en un droit dans la Charte. À mes yeux, le droit à la sécurité n'existe pas. Les gouvernements ont la responsabilité de respecter l'intégrité et la sécurité de la personne. Cela existe en tant que droit. On trouve cela dans la Charte. Nous devons respecter la dignité de l'être humain; du simple fait qu'une personne est un être humain, cette personne a droit à la dignité — c'est-à-dire, à la protection de son état d'être humain. Cependant, le droit à la sécurité, cela n'existe pas.

Évidemment, nous nous trouvons maintenant dans le contexte de la lutte au terrorisme. Eh bien, le Canada a connu une période dans son histoire où il y avait des terroristes et une loi d'urgence a été invoquée à cette époque. Jamais personne au cours des débats qui ont eu lieu à ce moment-là et après n'a invoqué le droit à la sécurité pour s'attendre que le gouvernement prenne certaines mesures pour protéger la population et pour maintenir la paix, l'ordre et le bon gouvernement — où l'ordre public, si vous voulez.

J'ai beaucoup de difficultés à accepter la nouvelle théorie du droit à la sécurité. Je sais qu'on est en train d'élaborer cette notion. Par exemple, M. Ignatieff a été un défenseur de ce droit et a écrit sur cette question. Je sais qu'il y a une école de pensée autour de cette question, mais cela ne s'est pas concrétisé par une législation formelle, c'est-à-dire que tout le monde a le droit à la sécurité.

There is a blurring of concepts here. I wonder if, in fact, the right to security is not a pretext to give to the government of the day extraordinary power to overrule the other rights that are essentially covered by section 1 of the Charter — limits that are reasonable in a free and democratic society.

The government might want to propose some initiatives, policies and legislation that hurt or violate the rights that are listed in the Charter, but there are limits to that. I believe we are trying to circumvent section 1 of the Charter with that language of the right to security. Do you have any reflections on that?

This bill was sold to us by the government as “an emergency situation.” Pass this quickly — we are in a war. Everyone knows that a war has an end, but now there is no end to this. Why? Because it is a risk in our society, as much as organized crime or the Mafia is a risk in our society.

We are confusing people because all kinds of concepts are being pushed into this discussion. It is part of what I call the propaganda initiative taken to sell all kinds of things that amount to the same thing in the end — limits on the rights and freedoms of citizens as they are entrenched in the Charter. Could you share your reflections on this?

**Mr. MacKay:** I have a great deal of sympathy for the view you expressed. Someone — I cannot remember who — stated that words are sometimes used to conceal rather than reveal. Perhaps that is the case, though not necessarily deliberately, with the use of security.

First, there is ambiguity about what we mean by the term “security.” There is personal security or security of the person in section 7, but that is not what they are talking about. They are talking about national security, which is a different issue altogether. Presumably we are not talking about economic security and health care and those kinds of things. It is one of these terms you can throw out there, but people have different interpretations of what it means. I think it is deliberately vague.

Second, if we are talking about it in terms of national security, it is not a competing right. It is a section 1 limitation on a right. That is partly why I brought us back again to the burden being on the government to justify the Anti-terrorism Act. I do not accept the view of Minister Cotler and others that these are obvious allied rights either. How to balance limits in the name of national security — and we must have some — and basic rights is the real question; and that goes back to the burden on the government to justify this.

I also agree with your point that even though the language was not temporary, the terminology of “war on terror” suggests an end. It evokes the War Measures Act and emergency legislation

Il y a une confusion des concepts ici. Je me demande en fait si les droits à la sécurité n'est pas un prétexte pour donner au gouvernement du jour un pouvoir extraordinaire pour mettre en veilleuse les autres droits qui sont essentiellement décrits dans l'article 1 de la Charte — les limites qui sont raisonnables dans une société libre et démocratique.

Le gouvernement pourrait vouloir proposer certaines initiatives, politiques et lois qui pourraient porter atteinte aux droits qui sont décrits dans la Charte ou les violer, mais il y a des limites à cela. Je crois qu'avec ce discours sur le droit à la sécurité, nous essayons de contourner l'article 1 de la Charte. Avez-vous des réflexions à ce sujet?

Le projet de loi nous a été vendu par le gouvernement comme une « situation d'urgence ». Adoptez ce projet de loi rapidement — nous sommes en guerre. Tout le monde sait qu'une guerre a une fin, mais maintenant, il n'y a plus de fin. Pourquoi? Parce qu'il s'agit d'un danger pour notre société, tout comme le crime organisé ou la mafia est un danger pour notre société.

Nous semons la confusion dans l'esprit des gens parce que toutes sortes de concepts sont introduits dans cette discussion. Cela fait partie de ce que j'appelle une initiative de propagande entreprise pour vendre toutes sortes de choses qui, à la fin du compte, reviennent à la même chose — limiter les droits et libertés des citoyens tels qu'ils sont enchâssés dans la Charte. Pourriez-vous partager vos réflexions sur cette question?

**M. MacKay :** J'ai beaucoup de respect pour le point de vue que vous exprimez. Quelqu'un — je ne me souviens plus qui — a affirmé que les mots étaient parfois utilisés pour cacher plutôt que pour révéler. Peut-être que c'est le cas, bien que ce ne soit pas nécessairement de manière délibérée, avec l'utilisation du mot « sécurité ».

Premièrement, il y a une ambiguïté dans ce que nous voulons dire par ce mot. Il y a la sécurité personnelle et la sécurité de la personne dans l'article 7, mais ce n'est pas ce dont on parle. On parle de sécurité nationale, ce qui est une question complètement différente. On peut présumer qu'on ne parle pas de sécurité économique ou de sécurité du point de vue de la santé et de ce genre de choses. C'est un de ces mots que vous pouvez lancer dans un débat, mais les gens ont des interprétations différentes de sa signification. Je pense qu'il est délibérément vague.

Deuxièmement, si nous en parlons en termes de sécurité nationale, il ne s'agit pas d'un droit concurrent. Il s'agit d'une restriction à un droit prévue dans l'article 1. C'est en partie pourquoi j'ai ramené sur le tapis la question qu'il appartient au gouvernement de justifier la Loi antiterroriste. Je n'accepte pas non plus le point de vue du ministre Cotler et d'autres qu'il s'agit là de droits alliés évidents. Comment équilibrer les restrictions imposées au nom de la sécurité nationale — et nous devons en avoir — et les droits fondamentaux, voilà la véritable question; et il appartient au gouvernement de justifier cela.

Je suis également d'accord avec vous que même si le langage n'était pas temporaire, la terminologie de « guerre contre le terrorisme » laisse supposer qu'il y a une fin. Cela évoque la Loi sur les mesures de guerre et les lois d'urgence et les choses qui ont



and things that have a termination point. That is not the case with the Anti-terrorism Act. It is being somewhat repackaged to say this is really protecting rights as well as limiting rights.

If you go again to the international level, a lot of the writing talks about only having national security when you have protection of human rights and the rule of law. In one sense, you cannot have one without the other, and there needs to be a balance.

To end my reflections on this, I would agree that the term "security" is being used very broadly. First, we should be talk about national security and what that means, with the understanding that it is a limitation of rights, not a separate right in and of itself.

**Senator Joyal:** I think you are right, professor. We are talking here about national security. Because we belong to a country that has a rule of law and a body of rights, people expect that their government will respect those rights. In some circumstances, the government might adopt legislation that limits those rights, but it has to justify it, and do so regularly if circumstances change. There is an insidious element in that right to security; it is a pretext to put something permanent into the system that does not exist per se.

There is no such thing as a right to security. There is a right to national security; that is, you can expect your government to take measures to protect the exercise of your rights, but not at the expense of those rights. We are trying to put the cart in front of the horse here. It is very important that the academic community reflects and writes on those issues, because there seems to be confusion here that is not helpful for the kind of society in which we want to live, develop and prosper.

**Mr. MacKay:** In addition to national security, there is also North American and international security, so it is a moving field. Human rights may be somewhat difficult to define, but we are relatively clear on the kinds of things we are talking about. However, when we talk about security, people use the same label for very different things.

**Senator Kinsella:** Supplementary to Senator Joyal's point, what we dealing with here is a problem equivocal language. Security, in the sense of national security, is used as a ground to derogate from rights. However, in the Universal Declaration of Human Rights, in Article 9 of the International Covenant on Civil and Political Rights and in the Charter, it does articulate security of person as a clear human right.

In the old days, we used to think of that as a self-executory right; "State, do not do anything, and I will enjoy security of person." However, in the world in which we live in today, perhaps there needs to be a programmatic component. If the state does not do anything, the right to security of person might not have much flesh on the bones.

un point final. Ce n'est pas le cas de la Loi antiterroriste. Elle est en quelque sorte reconditionnée pour dire qu'elle protège vraiment les droits tout en limitant les droits.

Si vous retournez au niveau international, beaucoup de textes disent que vous ne pouvez avoir la sécurité nationale que lorsque vous avez une protection des droits de la personne et la primauté du droit. En un sens, vous ne pouvez avoir l'un sans l'autre et il faut équilibrer ces besoins.

Pour terminer mes réflexions sur cette question, je suis d'accord avec vous pour dire que le mot « sécurité » est utilisé dans un sens très large. Premièrement, nous devrions parler de sécurité nationale et de ce que cela signifie, tout en sachant qu'il s'agit d'une limitation des droits, et non d'un droit distinct en soi.

**Le sénateur Joyal :** Je pense que vous avez raison, monsieur. Nous parlons ici de sécurité nationale. Parce que nous vivons dans un pays où il y a la primauté du droit et où nous avons un ensemble de droits, les gens s'attendent que leur gouvernement respecte ces droits. Dans certaines circonstances, le gouvernement pourrait adopter une loi qui limite ces droits, mais il doit le justifier, et le faire régulièrement si les circonstances changent. Il y a un élément insidieux dans ce droit à la sécurité; c'est un prétexte pour mettre dans le système quelque chose de permanent qui n'existe pas en soi.

Le droit à la sécurité, cela n'existe pas. Il y a un droit à la sécurité nationale; c'est-à-dire, vous pouvez vous attendre que votre gouvernement prenne des mesures pour protéger l'exercice de vos droits, mais pas aux dépens de ces droits. Nous essayons de mettre la charrue devant les bœufs ici. Il est très important que la communauté universitaire réfléchisse et écrive sur ces questions, parce qu'il semble y avoir une confusion ici qui n'est pas utile pour le genre de société dans laquelle nous voulons vivre, grandir et prospérer.

**M. MacKay :** En plus de la sécurité nationale, il y a la sécurité nord-américaine et la sécurité internationale, alors, c'est une notion qui fluctue. Les droits de la personne peuvent être légèrement difficiles à définir, mais nous sommes relativement clairs sur le genre de choses dont nous parlons. Cependant, lorsque nous parlons de sécurité, les gens utilisent la même étiquette pour des choses très différentes.

**Le sénateur Kinsella :** Pour ajouter au point soulevé par le sénateur Joyal, nous avons affaire ici à un problème d'ambiguïté. La sécurité, au sens de sécurité nationale, est utilisée comme justification pour porter atteinte à ces droits. Cependant, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans la Charte, on présente effectivement la sécurité de la personne comme un droit de la personne très clair.

Dans l'ancien temps, on avait l'habitude de penser qu'il s'agissait d'un droit dont l'exécution était spontanée : « État, ne fait rien et je vais profiter de la sécurité de ma personne ». Cependant, dans le monde dans lequel nous vivons aujourd'hui, peut-être est-il nécessaire d'avoir un élément programmatique. Si l'État ne fait rien, le droit à la sécurité de sa personne pourrait ne pas vouloir dire grand-chose.



**Senator Smith:** We are getting a bit philosophical here, but I think it is useful. While I am not really arguing with Senator Joyal, I would perhaps put my emphasis a little differently.

I was in the Commons when we debated the Charter. It is true that people were not talking about security then; but if 9/11 had happened in 1980, they probably would have been. There is a concept that people expect this of government, going way back to peace, order and good government. What does peace and order mean? Is that security? We could muse about this a fair bit.

In 1970, we had the dreadful events that resulted in the War Measures Act. However, with respect, they were not quite like 9/11 and the World Trade Center. Again, it is a balance.

When I was voting on the Charter, I supported it and was very enthusiastic. I do not recall anyone ever contemplating same-sex marriage at the time. I happen to support the concept — although I have some religious friends who think that is sacrilegious and blasphemous. I do not think it is a religious issue at all; it is a minority rights issue.

Consider invasion of privacy. Things happen because of science. Today, we can take DNA from serial rapists. If we had had that science available in the past, many lives may have been saved in cases where there was only circumstantial evidence against the suspect. I do not want to get into that stuff, except to say you do need some kind of balance when it comes to security. Perhaps I put more emphasis on it than Senator Joyal, but I respect his view; it is just that I have a little more appetite for respecting the public's need for security.

That was not a speech; it was an invitation for any commentary you might want to give in response.

**Mr. MacKay:** It is true that rights evolve and change, and the language of the Charter is fairly open-ended. The example I would use is the right of privacy. It may well be that as we have an increasingly technological society — and this relates to counterterrorism and security measures such as iris scanning and all the various technological means of surveillance — there will be major threats to what we would think of as human rights in society generally. The increasing focus on surveillance and the end justifying the means results in the use of this technology. If you focus on privacy as the question, maybe we should start thinking about privacy as a kind of human right that is threatened by a host of measures, including our counterterrorism measures.

**Senator Andreychuk:** The Universal Declaration of Human Rights states in Article 3 that everyone has the right to life, liberty and the security of person. Article 9 states that no one shall be

**Le sénateur Smith :** Notre conversation est un peu de nature philosophique, mais je pense que c'est utile. Bien que je ne m'oppose pas vraiment au sénateur Joyal, peut-être que je mettrais l'accent un peu différemment.

J'étais à la Chambre des communes lorsque nous avons débattu de la Charte. Il est vrai que les gens ne parlaient pas de sécurité à l'époque; mais si le 11 septembre avait eu lieu en 1980, ils l'auraient probablement fait. Il y a cette notion, que les gens s'attendent à cela du gouvernement, qui remonte aussi loin que la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Que signifie la paix et l'ordre? Est-ce la sécurité? Nous pourrions réfléchir assez longtemps là-dessus.

En 1970, nous avons eu les événements tragiques qui ont mené à l'adoption de la Loi sur les mesures de guerre. Cependant, ceci dit avec tout le respect nécessaire, ces événements ne ressemblaient en rien à ceux du 11 septembre et du World Trade Center. Encore une fois, c'est une question d'équilibre.

Lorsque j'ai voté pour appuyer la Charte, j'étais très enthousiaste. Je ne me souviens pas qu'à l'époque quelqu'un ait contemplé l'idée du mariage entre conjoints du même sexe. Il se trouve que j'appuie cette notion — bien que j'aie des amis religieux qui pensent qu'il s'agit d'un sacrilège et d'un blasphème. Je ne crois pas du tout qu'il s'agisse d'une question religieuse; c'est une question de droits des minorités.

Prenez l'invasion de la vie privée. Des choses arrivent à cause de la science. Aujourd'hui, nous pouvons prendre l'ADN d'un violeur en série. Si nous avions disposé de ces connaissances scientifiques dans le passé, de nombreuses vies auraient peut-être été épargnées dans les cas où il n'y avait que des preuves circonstancielles contre un suspect. Je ne veux pas entrer dans ces détails, sauf pour dire que vous avez besoin d'un certain équilibre lorsqu'il est question de sécurité. Peut-être que je mets plus d'accent sur cette question que le sénateur Joyal, mais je respecte son point de vue; c'est uniquement que j'accorde plus d'importance que lui au respect du besoin de sécurité du public.

Il ne s'agissait pas d'un discours, mais d'une invitation à commenter mes propos.

**M. MacKay :** Il est vrai que les droits évoluent et changent et que le libellé de la Charte est assez ouvert. L'exemple que j'utiliserai est celui du droit à la vie privée. Dans une société de plus en plus technologique — et cela concerne le contre-terrorisme et les mesures de sécurité comme la lecture de l'iris et tous les divers moyens technologiques de surveillance —, il se pourrait bien qu'il y ait des menaces sérieuses pour ce que nous considérons généralement comme des droits de la personnes dans la société. L'accent accru sur la surveillance et sur la notion que la fin justifie les moyens conduit à l'utilisation de cette technologie. Si nous nous concentrons sur la question de la vie privée, peut-être devrions-nous commencer à penser que la vie privée est un type de droit de la personne qui est menacé par une série de mesures, notamment par nos mesures antiterroristes.

**Le sénateur Andreychuk :** L'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme précise que toute personne a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. L'article 9

subjected to arbitrary arrest, detention or exile. Further on in the declaration, it speaks of the responsibility of all individuals and states to promote those rights.

We are really talking about two things: the right to life and the right not to be detained arbitrarily. We are talking about where it is my responsibility to protect myself and others in my community, and when the state must do that. I believe that was the fine balance you were talking about. It is not simply Bill C-36 as we know it now and what our government is doing; you have to take it all into context.

Certainly, in passing Bill C-36 so quickly after 9/11, the government was responding to unknowns. At that time, having planes crash into the World Trade Center was something that no one had contemplated, although security people knew that some horrific act could occur. They did not connect the dots, as we keep saying, but they knew.

Since then, everyone seems to be saying to the government, "Have you thought of this; are you sure you have covered that; are we insecure here; are we insecure there?" The government has responded by taking all these powers to say we are ready, whatever happens.

In the Aeronautics Act, ministers were given unfettered powers to cover anything — not just terrorism, but any kind of disaster or catastrophe that could occur. To me, that is the most troublesome thing, rather than particular sections which I can track — this whole idea that the government will protect me against anything and everything or be held accountable. How can we hold it accountable? Should we not be trying to put more reasonableness into a public debate, rather than the guarantee we are expecting from government?

**Mr. MacKay:** First, in terms of things like aeronautics, the Public Safety Act has received very little attention, which is interesting given that it is almost as large as the Anti-terrorism Act. We had the original hearings on Bill C-36, and we are now reviewing the Anti-terrorism Act as required; yet we have not looked at the Public Safety Act or the security certificates under the Immigration and Refugee Protection Act, both of which raise large issues in terms of security and human rights.

As you rightly indicate, there are very broad powers of invasion of traditional privacy under the Public Safety Act. There is lack of access to information that would normally be available, sharing of information that in the past was not available and, perhaps most important, a concentration of power.

That goes back to the emergency war setting. Under the War Measures Act and most emergency legislation, power gets concentrated in the executive because there needs to be quick

précise que nul ne peut-être arrêté, détenu ou exilé arbitrairement. Plus loin dans cette déclaration, on parle de la responsabilité de toutes les personnes et des États à promouvoir ces droits.

Nous parlons vraiment de deux choses différentes. Le droit à la vie et le droit de ne pas être détenu arbitrairement. Ce dont nous parlons, c'est à quel moment il est de ma responsabilité de me protéger moi-même et de protéger les autres personnes de ma collectivité et à quel moment, il appartient à l'État de le faire. Je crois que c'était cela l'équilibre délicat dont vous parliez. Ce n'est pas simplement le projet de loi C-36 comme nous le connaissons à l'heure actuelle et ce que notre gouvernement fait; vous devez prendre le tout en contexte.

Il est certain qu'en adoptant le projet de loi C-36 à toute vapeur après le 11 septembre, le gouvernement faisait face à l'inconnu. À cette époque, personne n'avait prévu qu'on ferait s'écraser des avions sur le World Trade Center bien que les gens qui travaillent dans le domaine de la sécurité savaient que quelque chose d'épouvantable pouvait se produire. Ils n'ont pas su relier les points, comme nous le répétons sans cesse, mais ils savaient.

Depuis, tout le monde semble dire au gouvernement : « Avez-vous pensé à ceci; êtes-vous certain d'avoir réglé cela; manquons-nous de sécurité ici; et là? » Le gouvernement a répondu en donnant tous ces pouvoirs pour dire que nous sommes prêts, quoiqu'il adienne.

Dans le cadre de la Loi sur l'aéronautique, les ministres se sont vu attribuer des pouvoirs absolus pour couvrir n'importe quelle situation — pas seulement le terrorisme, mais n'importe quel genre de désastre ou de catastrophe qui pourrait survenir. À mes yeux, c'est ce qui est le plus troublant, plus que certains articles particuliers que je peux retracer — toute cette idée que le gouvernement me protégera contre n'importe quoi ou bien il devra rendre des comptes. Comment pouvons-nous exiger qu'il rende des comptes; ne devrions-nous pas essayer d'insuffler plus de raison dans le débat public, plutôt que de parler de la garantie que nous attendons du gouvernement?

**M. MacKay :** Premièrement, en ce qui concerne des choses comme l'aéronautique, la Loi sur la sécurité publique a reçu très peu d'attention, ce qui est intéressant compte tenu du fait qu'elle est presque aussi importante que la loi antiterroriste. Nous avons eu les audiences initiales concernant le projet de loi C-36 et nous révisons actuellement la loi antiterroriste comme il était prévu de le faire; pourtant, nous n'avons pas examiné la Loi sur la sécurité publique ni les certificats de sécurité en vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, qui soulèvent tous les deux des problèmes importants en terme de sécurité et de droits de la personne.

Comme vous l'avez indiqué à juste titre, il y a dans la Loi sur la sécurité publique des pouvoirs très étendus permettant d'empiéter sur les droits traditionnels à la vie privée. Il y a moins d'accès à l'information que normalement, plus d'échange d'information que dans le passé et, sans doute plus important encore, une concentration des pouvoirs.

Cela tient à l'urgence du temps de guerre. En vertu de la Loi sur les mesures de guerre et de la plupart des lois d'urgence, les pouvoirs sont concentrés entre les mains de l'organe exécutif,



decision making and response in times of crisis. However, one would not normally accept that on an ongoing basis because it is not consistent with our view of parliamentary democracy and balance in society.

In areas like the Public Safety Act, we have a lot of concentration of power in ministers, the Governor-in-Council and others to make decisions that they would not normally be able to make. Yet we have had very little review or accountability of that legislation or other related legislation. We are only now looking seriously at the security certificates because of the media coverage of high-profile cases like Zundel and others, but the certificates have been around since 1991. That raises large issues of liberty of the citizen, human rights and other kinds of issues that are quite important to review; again, I come back to the accountability on a broader scale than just the Anti-terrorism Act.

We are focusing on the Anti-terrorism Act, which has not really had a lot of use. However, we are not necessarily looking at some other statutes that have had a lot of use, and that raise very practical, on-the-ground issues of human rights limitations in the name of security.

**Senator Joyal:** I want to come back to the issue of privacy and the B.C. Privacy Commissioner. Are you aware that the President of the Treasury Board has announced that the government will come forward with a policy to protect Canadian companies from the application of section 238, I believe, of the Patriot Act? The section compels American subsidiaries in Canada to disclose information without having been notified that they are subject to the American act. The government intends to legislate, if need be, to make sure that the privacy of Canadians is protected, especially with the exchange of data. One would think of things such as credit cards and all the other financial transactions that Canadians may have with U.S. companies that are subject to the Patriot Act and to disclosure in the United States. Were you aware of that?

**Mr. MacKay:** I was not. I am happy to hear about that because of concerns that sensitive personal information may be available. Another one to add to the list would be health information. In some of the Maritime provinces, for instance, health information is handled by private companies that are subsidiaries of American firms, so that could go to the United States.

That does seem to circumvent the kind of privacy protections that we have in Canada, which tend to be broader than in the U.S., so I would certainly welcome that as a step in the right

parce qu'en temps de crise, il est nécessaire que la prise de décision et les réactions soient rapides. Cependant, normalement, nous n'accepterions pas cette situation sur une base permanente parce que cela n'est pas conforme à l'idée que nous nous faisons de la démocratie parlementaire et de l'équilibre dans la société.

Dans des secteurs comme la Loi sur la sécurité publique, nous avons une forte concentration des pouvoirs entre les mains des ministres, du gouverneur en conseil et d'autres personnes et ces dernières prennent des décisions qu'elles ne seraient pas appelées à prendre normalement. Et pourtant, nous avons eu très peu d'examen ou de reddition de comptes concernant cette législation et d'autres lois connexes. Ce n'est que maintenant que nous examinons sérieusement la question des certificats de sécurité en raison de la couverture médiatique touchant certaines causes célèbres comme celles de Zundel et d'autres, mais ces certificats existent depuis 1991. Cela soulève des questions plus vastes liées à la liberté des citoyens, aux droits de la personne et d'autres types de problèmes qu'il est très important d'examiner; encore une fois, je reviens à la question de la reddition de comptes à une échelle plus vaste que la seule loi antiterroriste.

Nous concentrons notre attention sur la loi antiterroriste qui n'a pas vraiment été beaucoup utilisée. Cependant, nous n'examinons pas nécessairement certaines autres lois qui sont beaucoup plus utilisées et qui soulèvent des questions très pratiques, terre à terre, sur les restrictions imposées aux droits de la personne au nom de la sécurité.

**Le sénateur Joyal :** Je veux revenir sur la question de la protection de la vie privée et du Commissaire à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique. Saviez-vous que le Président du Conseil du Trésor a annoncé que le gouvernement proposera une politique pour protéger les entreprises canadiennes de l'application de l'article 238, je pense, de la Patriot Act? Cet article oblige les filiales d'entreprises américaines installées au Canada à divulguer de l'information sans que ces personnes aient été prévenues qu'elles sont assujetties à la loi américaine. Le gouvernement a l'intention de légiférer, si besoin est, pour s'assurer que la vie privée des Canadiens est protégée, surtout dans le cadre de l'échange de données. On pense à des choses comme les cartes de crédit et toutes les autres transactions financières que les Canadiens peuvent avoir avec des entreprises américaines qui sont assujetties à la Patriot Act et à la divulgation aux États-Unis. Étiez-vous au courant de cela?

**M. MacKay :** Je ne savais pas. Je suis heureux de l'apprendre à cause des préoccupations que suscite le fait que des renseignements personnels délicats puissent être accessibles. Un autre type d'information à ajouter à la liste, ce serait l'information sur la santé. Dans certaines provinces des Maritimes, par exemple, l'information sur la santé est traitée par des entreprises privées qui sont des filiales d'entreprises américaines; alors, cette information pourrait se retrouver aux États-Unis.

Cela semble court-circuiter le genre de protections de la vie privée que nous avons au Canada et qui ont tendance à être plus vastes qu'aux États-Unis; alors, j'accueille volontiers cette mesure comme un pas dans la bonne direction. Cela serait cohérent avec les propos tenus par la ministre McLellan devant le présent



direction. It would be consistent with what Minister McLellan indicated to this committee, that the privacy rights of Canadians should be set by Canadian law, not by American law.

**The Chairman:** Professor MacKay, we appreciate you coming to our committee and we hope to see you again.

Professor Cameron is our next witness. The floor is yours.

**Professor Jamie Cameron, Osgoode Hall Law School:** I would like to begin by thanking members of the Senate committee for inviting me to participate in these hearings. I hope what I have to say will do more than repeat and reinforce what others have already spoken of this afternoon.

I will begin with a couple of comments on the three-year review under section 145. I think these hearings are a very important part of that process.

Section 145 demands a comprehensive review of the provisions and operations of Bill C-36. Yet, according to the Public Safety Minister's remarks, which were reported in the newspapers, the government got it right the first time. None of the dire consequences that were predicted in the fall of 2001 had come true: investigative hearings were only held once; only one person had been arrested under the legislation; and fine tuning was all that was needed.

I want to make it clear to members of the committee that I do not agree with that assessment of Bill C-36. That is why I begin by redirecting the committee's attention to section 145 and its imperative that a comprehensive review be undertaken.

I have neither the time nor the expertise to provide a comprehensive review of all the issues I have with Bill C-36. Instead, I will pick out some themes or irritants about Canada's response to 9/11 and the problem of terrorism. Several of these cut across different parts of Bill C-36 and our response to 9/11 — things like the security certificate process.

As Professor MacKay said a few moments ago, we are talking about a package of responses; and in that context, it is a little difficult to isolate Bill C-36. I understand that the committee's mandate is specific to a review of Bill C-36, but it is impossible to avoid talking about a series of responses and measures that have been taken to combat terrorism. In this way, I hope I can provide some modest guidance to the committee in its work ahead.

I have prepared a short list of the issues that, in my view, should be of special concern to the committee. The first is the concept of national security, which I have described as "the pre-emptive concept of national security" in my speaking notes, a term I will explain in a moment.

comité, à savoir que les droits à la vie privée des Canadiens devraient être établis par la loi canadienne et non par la loi américaine.

**La présidente :** Monsieur MacKay, nous sommes heureux que vous ayez accepté de venir témoigner devant notre comité et nous espérons vous revoir.

Mme Cameron est notre prochain témoin. La parole vous appartient.

**Mme Jamie Cameron, professeure, Osgoode Hall Law School :** J'aimerais commencer par remercier les membres du comité sénatorial de m'avoir invitée à participer à ces audiences. J'espère que ce que j'ai à dire ne se limitera pas simplement à répéter et à renforcer ce que d'autres ont dit cet après-midi.

Je vais commencer par quelques observations sur l'examen de trois ans en vertu de l'article 145. Je pense que ces audiences sont une partie très importante de ce processus.

L'article 145 exige un examen approfondi des dispositions et de l'application du projet de loi C-36. Pourtant, selon les observations de la ministre de la Sécurité publique, qui ont été rapportées dans les journaux, le gouvernement a fait mouche du premier coup. Aucune des conséquences désastreuses prévues à l'automne de 2001 ne s'est matérialisée : des audiences d'enquête n'ont été tenues qu'une seule fois et seulement une personne a été arrêtée en vertu de cette loi; donc, seul un peu de peaufinage s'avère nécessaire.

Je veux que les membres du comité sachent clairement que je ne suis pas d'accord avec cette évaluation du projet de loi C-36. C'est pourquoi je commence en attirant de nouveau l'attention du comité sur l'article 145 en disant qu'il est impératif qu'un examen approfondi soit réalisé.

Je n'ai ni le temps ni l'expertise pour fournir un examen approfondi de toutes les questions que soulève chez moi le projet de loi C-36. Je vais plutôt choisir des thèmes ou des irritants liés à la réponse du Canada aux événements du 11 septembre et au problème du terrorisme. Plusieurs de ces questions intéressent différents volets du projet de loi C-36 et de notre réponse aux événements du 11 septembre — des choses comme le processus des certificats de sécurité.

Comme l'a dit M. MacKay il y a quelques instants, nous parlons d'un ensemble de réponses et dans ce contexte, il est un peu difficile d'isoler le projet de loi C-36. Je comprends que le mandat du comité porte précisément sur l'examen du projet de loi C-36, mais il est impossible de passer sous silence une série de réponses et de mesures qui ont été prises pour lutter contre le terrorisme. De cette façon, j'espère pouvoir offrir une modeste contribution aux travaux à venir du comité.

J'ai préparé une courte liste des questions qui, à mon avis, devraient être une source de préoccupation spéciale pour le comité. La première est le concept de sécurité nationale, que j'ai décrit comme le « concept anticipé de sécurité nationale » dans mes notes d'allocation, une expression que je vais expliquer dans un moment.

Second on my list is secrecy and non-disclosure, which I view as a fairly serious defect in various parts of Bill C-36 and in other legislative provisions such as the security certificate process. Third are due process deficits or deficiencies.

Fourth is the definition of "terrorist activity," which was one of my concerns in the fall of 2001 when I appeared before the Senate to discuss Bill C-36. Finally, I wanted to say something about the Charter of Rights and Freedoms and the democratic process.

I listened with considerable interest to the exchanges between members of the committee and Professor MacKay on the question of security, because national security is the first issue on my list. It is also the overarching principle in Bill C-36; if you look at the preamble of the bill, security is invoked again and again in the successive paragraphs.

My concern about the focus on national security is that it has become an absolute and unanswerable concept in all discussion of anti-terrorism measures. It seems that whenever the government invokes national security, whatever it does is immune from challenge. As such, the concept of national security does have a tendency to pre-empt and even silence those who defend the rights of individuals that are affected by this legislation.

The Public Safety Minister said that the government got it right in the fall of 2001 when it enacted Bill C-36. However, it seems to me that the balance is somewhat skewed in favour of national security over the rights of individuals. Therefore, I disagree that that is the appropriate way the two sets of competing interests should be balanced.

There are examples in my speaking notes of how national security enters into Bill C-36 and other kinds of measures and events that have occurred since 9/11. The provision that enables the government to create a list of terrorist groups makes specific reference to national security. The public is not entitled to know much of what is going on with the Arar inquiry because of national security. There is, as well, the security certificate process.

While national security is the conceptual foundation for the entire act, I would argue that all the provisions in the bill are based on a skewed conception of the appropriate balance between national security and the rights of individuals.

My second point has to do with secrecy and non-disclosure. Certain parts of the act operate in secret. A good example is the investigative hearing that was initiated in Vancouver as a sort of an ancillary to the Air India trial which was under way at the same time.

The secrecy of that investigative hearing was highly problematic for two reasons: the fact that the process was taking place entirely in secret created and compounded the opportunity for an abuse of process; and the exercise of that power to initiate that process was not transparent. As a result, the state was not held accountable for the way the power was

En deuxième position dans ma liste se trouvent la confidentialité et la non-divulgaration que je considère comme de lacunes assez sérieuses dans différentes parties du projet de loi C-36 et dans d'autres dispositions législatives telles que le certificat de sécurité. Les manquements ou les lacunes de l'application régulière de la loi sont en troisième position.

Quatrièmement, la définition « d'activité terroriste » comptait parmi mes préoccupations en automne 2001 lors de ma comparution devant le Sénat pour parler du projet de loi C-36. Finalement, je veux dire quelque chose au sujet de la Charte des droits et libertés et du processus démocratique.

J'ai écouté très attentivement la discussion entre les membres du comité et le professeur MacKay sur la sécurité, car la sécurité nationale occupe la première place dans ma liste. C'est aussi le grand principe dans le projet de loi C-36; le préambule du projet de loi mentionne constamment la sécurité dans les paragraphes successifs.

Ce qui m'inquiète dans l'accent mis sur la sécurité nationale, c'est qu'il est devenu un concept absolu et irréfutable dans toutes les discussions sur les mesures antiterroristes. Il semble que chaque fois que le gouvernement invoque la sécurité nationale, il est à l'abri de toute critique et ce quoiqu'il fasse. Par conséquent, la question de la sécurité nationale tend à intimider et à réduire au silence ceux qui défendent les droits des individus touchés par ce projet de loi.

La ministre de la Sécurité publique a déclaré que le gouvernement avait raison de promulguer le projet de loi C-36 en automne 2001. Cependant, il me semble que l'on se soucie plus de la sécurité nationale que des droits des individus. Je ne pense donc pas que ce soit la bonne façon de procéder pour établir l'équilibre entre deux intérêts divergents.

Ma note d'allocation contient des exemples sur la sécurité nationale dans le projet de loi C-36 et d'autres genres de mesures et d'événements qui se sont produits depuis le 11 septembre. La disposition qui permet au gouvernement d'établir une liste de groupes terroristes fait spécifiquement référence à la sécurité nationale. À cause de la sécurité nationale, le public n'a pas le droit de savoir trop ce qui se passe dans l'enquête de l'affaire Arar. Il y a aussi le processus du certificat de sécurité.

Bien que la sécurité nationale soit le fondement conceptuel de toute la Loi, je pense que toutes les dispositions du projet de loi sont fondées sur une conception biaisée de l'équilibre approprié entre la sécurité nationale et les droits des individus.

Mon deuxième point concerne le secret et la non-divulgaration. Certaines parties de la loi impliquent le secret. L'audience d'investigation initiée à Vancouver à titre accessoire du procès de Air India qui se déroulait en même temps en est un bon exemple.

Le secret entourant cette audience d'investigation était très problématique pour deux raisons : le fait que le processus avait lieu à huis clos créait et favorisait l'éventualité d'un abus du processus; et l'exercice de ce pouvoir pour lancer ce processus n'était pas transparent. L'État n'était pas donc tenu responsable de la façon dont le pouvoir était exercé jusqu'à la découverte, par



exercised until the existence of the investigative hearing was discovered by happenstance. There is a problem with secrecy and the extent to which it is allowed or indicated by the mechanisms of Bill C-36.

Related to that is the issue of non-disclosure, which is another serious defect in the various anti-terrorism measures that have been put in place. There is a lack of public accountability when information and evidence is withheld from the public.

For instance, why are certain organizations listed as terrorist groups? We do not get an explanation, because the information on which the decision is based is withheld. Why is Ernst Zundel a threat to national security? The specifics of that information were likewise withheld in the security certificate proceeding that was recently concluded in the Federal Court. There is an accountability gap in such circumstances that I think reflects adversely on the credibility and legitimacy of those kinds of decisions.

A second problem is that the non-disclosure of information disadvantages those who are subject to the act and creates a near-conclusive presumption in favour of the state. Individuals who are subject to the terms of the act have no access to the case against them. That is a violation of the basic principle of fairness that an individual is entitled to know the case against him and to have some opportunity to meet it. I take very seriously the opportunity for secrecy, and the provisions of the Anti-terrorism Act that are based on non-disclosure of information.

Fourth, there are due process deficiencies, many of which I have already mentioned. There are the issues around about non-disclosure; the Air India trial and the misapplication of the power to compel witnesses, against their right to remain silent and their freedom from self-incrimination, to attend an investigative hearing; and the power to create a list of terrorist groups.

On that last point, I would add that this mechanism strikes me as being quite flawed. The grounds on which groups are listed are not disclosed either to the groups or to the public. There is very limited access to review any decision to place a group on the list.

A third reason, which I give a little bit more detail on in my speaking notes, is that it seems as though this power has been exercised in an arbitrary and rather political way and, for that reason, is not particularly credible. I refer to the constant allegations that you see, particularly in the *National Post*, that the LTTE and the Tamil organizations should be included on the list and that the government has chosen to exclude those organizations for political reasons. I do not know whether those organizations should be on the list or not. I am drawing it to your attention because the decision to list organizations as terrorist groups is not based on evidence or criteria that is available to the public or to the groups who end up on the list, and that is a problem.

hasard, de l'audience d'investigation. Le secret et les limites de son utilisation permise ou indiquée dans le projet de loi C-36 posent problème.

La non-divulgence est liée à ce problème et constitue une autre importante lacune dans les diverses mesures antiterroristes mises en place. Il y a un manque de reddition de comptes à l'égard du public lorsque les informations et les preuves ne lui sont pas divulguées.

Par exemple, pourquoi certaines organisations sont-elles dans la liste des groupes terroristes? On ne nous donne pas d'explication, car l'information à partir de laquelle cette décision a été prise n'est pas communiquée. Pour quelle raison Ernst Zundel menace la sécurité nationale? Les détails de cette information n'ont pas été communiqués dans la procédure du certificat de sécurité qui a été récemment conclu à la Cour fédérale. Il y a une lacune au niveau de la reddition de comptes dans de telles circonstances et, à mon avis, cela nuit à la crédibilité et à la légitimité de ce genre de décisions.

Un deuxième problème, c'est que la non-divulgence de renseignements désavantage ceux qui sont assujettis à la Loi et crée une présomption quasi-irréfutable en faveur de l'État. Les individus assujettis aux termes de la Loi ne savent pas de quoi on les accuse. C'est une violation du principe fondamental de justice établissant qu'un individu a le droit de savoir de quoi on l'accuse et de pouvoir se défendre. Je prends très au sérieux le secret et les dispositions de la Loi antiterroriste fondés sur la non-divulgence de l'information.

Quatrièmement, il y a des lacunes au niveau du processus d'application régulière de la loi, j'en ai déjà mentionné plusieurs. Il y a les problèmes liés à la non-divulgence; le procès de Air India et la mauvaise utilisation du pouvoir pour empêcher à des témoins leur droit de garder le silence et d'être à l'abri de l'auto-incrimination, à assister à une audience d'investigation; et le pouvoir d'établir une liste de groupes terroristes.

Sur ce dernier point, j'ajouterai que ce mécanisme me paraît être très insuffisant. Les motifs pour lesquels des groupes sont inclus dans une liste ne sont également pas communiqués aux groupes ou au public. Il y a très peu de possibilités de revoir une décision d'inclure un groupe dans la liste.

Une troisième raison, un peu plus détaillée dans ma note d'allocation, c'est qu'il semble que même si ce pouvoir ait été exercé de façon arbitraire et plutôt politique, il n'est pas particulièrement crédible pour cette raison. Je renvoie aux allégations qui ne cessent de paraître, surtout dans le *National Post*, demandant l'inclusion du LTTE et des organisations tamoules dans la liste et que le gouvernement a choisi de les exclure pour des raisons politiques. Je ne sais pas si ces organisations devraient être ou non dans la liste. Je vous le signale car la décision d'inclure des organisations dans la liste de groupes terroristes n'est pas fondée sur des preuves ni sur des critères disponibles au public ou aux groupes qui se retrouvent dans la liste, et cela pose problème.



Regarding the definition of terrorist activity, I was opposed in the fall of 2001 — and I remain opposed — to the definition's targeting of groups on political, religious or ideological grounds. I am deeply troubled by the definition of terrorist activity in the act, which includes any act that is committed:

... in whole or in part for a political, religious or ideological purpose, objective or cause ...

It is not necessary to punish individuals and groups for their beliefs to achieve the goals of this legislation. I view this as a form of statutory profiling. I know the committee has been concerned with the problem of profiling, and here we have profiling in the legislation's definition of terrorist activity, which stigmatizes groups and organizations. It places a chill on their legitimate activities, contributes to a culture of suspicion and sends the message that Parliament thinks profiling is okay.

If Parliament says it is okay to target groups because of their political, religious and ideological beliefs, then it is hardly surprising that police, airport officers and customs officers will do the same thing. It is there in the legislation. I feel very strongly that is a part of the legislation that the committee ought to look at and reflect seriously upon.

I want to say a couple of things about the democratic process, which reinforces some of the discussion I heard in Professor MacKay's presentation. Three years after the fact, now that the immediate fear and the emergency of 9/11 have abated, we have the opportunity to reflect on Bill C-36, its consequences for the rights of individuals and the unprecedented powers it grants the state.

I am not convinced that the state needs to have all these powers. I believe the burden is on the government to explain why these powers are indispensable in the fight against terrorism, and I am not sure that explanation has been given. In my view, to the extent certain powers are not indispensable or are exercised at too great a cost to the rights and freedoms we prize, those powers should be amended, modified and even eliminated.

I will stop with that and entertain questions, as I am sure I have provoked a few.

**Senator Smith:** One or two of our previous witnesses said they did not buy into the concept that we had whatever powers we needed already in the Criminal Code, if they were just used as they could have been used. Are you of that school of thought? Did you think the Criminal Code was adequate for what powers were needed, or do you think we needed additional measures?

**Ms. Cameron:** I will give you a yes and no answer. Yes, the Criminal Code was up to the job of punishing acts of terrorism that had actually been committed. I cannot think of any gaps in it that would allow those acts to go unpunished.

What Bill C-36 did, which the Criminal Code does not, is to give the government the power to take preventive action against prospective acts of terrorism. It does so through measures like the listing mechanism, the financing provisions, the provisions that deal with forfeiture of property, freezing of property, seizure,

En ce qui concerne la définition de l'activité terroriste, je m'étais opposée en automne 2001 — et je m'oppose toujours — à la définition ciblant des groupes pour des motifs politiques, religieux ou idéologiques. Je suis très inquiète par la définition de l'activité terroriste dans la Loi qui inclut tout acte commis :

... au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique...

Il n'est pas nécessaire de punir des individus et des groupes pour leurs croyances afin d'atteindre les objectifs de cette Loi. J'estime que c'est une forme de profilage statutaire. Je sais que le problème de profilage préoccupe le comité et voilà du profilage dans la définition de l'activité terroriste dans la Loi qui stigmatise des groupes et des organisations. Cette définition dissuade leurs activités légitimes, elle alimente la méfiance et transmet le message que le Parlement estime que le profilage est acceptable.

Si le Parlement déclare qu'il est acceptable de cibler des groupes à cause de leurs croyances politique, religieuse et idéologique, il ne faut donc pas s'étonner si la police, les agents de aéroports et les douaniers feront la même chose. C'est dans la Loi. Je crois fermement que c'est une partie de la loi que le comité devrait examiner attentivement.

Je veux dire deux ou trois autres choses sur le processus démocratique qui rejoignent certains points présentés par le professeur MacKay. Trois ans après les faits, aujourd'hui que les craintes immédiates et l'urgence du 11 septembre se sont résorbées, nous avons l'occasion d'examiner le projet de loi C-36, son impact sur les droits des individus et les pouvoirs sans précédent qu'il accorde à l'État.

Je ne suis pas persuadée que l'État a besoin de tous ces pouvoirs. Je crois qu'il appartient au gouvernement d'expliquer pourquoi ces pouvoirs sont indispensables dans la lutte contre le terrorisme; je ne suis pas sûre qu'il l'ait fait. Je pense que compte tenu du fait que certains pouvoirs ne sont pas indispensables ou que leur exercice présentent un risque trop élevé pour les droits et libertés que nous chérissons, ces pouvoirs devraient être amendés, modifiés et même supprimés.

Je m'arrête ici pour répondre à vos questions, car je suis sûre en avoir suscitées quelques-unes.

**Le sénateur Smith :** Un ou deux de nos témoins précédents ont dit ne pas croire que le Code criminel nous conférerait tous les pouvoirs, quels qu'ils soient, dont nous avons besoin, et qu'ils étaient utilisés de la seule façon dont ils pouvaient l'être. Êtes-vous de cet avis? Pensez-vous que le Code criminel prévoyait les pouvoirs qui étaient nécessaires ou pensez-vous que nous avions besoin de mesures supplémentaires?

**Mme Cameron :** Je vous répondrai par oui et par non. Oui, le Code criminel prévoyait la punition d'actes terroristes commis. Je ne vois pas de lacunes dans le Code qui permettraient à ces actes de rester impunis.

Ce que le projet de loi C-36 a fait, et que le Code criminel ne fait pas, c'est de donner au gouvernement le pouvoir d'adopter des mesures préventives contre d'éventuels actes terroristes au moyen de mesures telles que l'établissement de listes, les dispositions sur le financement, les dispositions prévoyant le

restraint — all those kinds of things. The provisions that deal with facilitating, harbouring, et cetera are another part of Bill C-36 that provides a value-added dimension to the Criminal Code; they go beyond it in terms of providing assistance to terrorist activities or terrorist groups.

**Senator Smith:** For the sake of discussion, if we accept your analysis of the categories, do you think it is a valid and legitimate role for government to try to actively prevent terrorist activities? If so, to what extent?

**Ms. Cameron:** I have difficulty with far-reaching, speculative, preventive powers and measures. It is difficult to confer powers on the government to prevent offences that may never be committed. There is a price to pay for that in terms of the rights of individuals; individual rights and liberties are curtailed and affected, notwithstanding the fact that we do not know whether any offences will be committed. I have a problem with the idea of pre-emptive action. I would require a fairly high threshold of risk or danger to the government before I would see that as a permissible mechanism for the government to activate.

In terms of the specific provisions in the act, I am concerned about the reach and breadth of those parts that deal with facilitating terrorist activities. You have to worry about the remoteness of the connection between the activity of the person and any subsequent terrorist activity that might or might not be committed. As the connection becomes more remote, the cost to the rights of individuals becomes more difficult to justify.

I also have problems with having a list of terrorist groups generated at the political level. It is not so much with the idea of a list generally, but rather with the transparency and the grounds on which the list is created — with who is in and who is out, whether there is a provision to review the list and whether there is disclosure of the basis on which a group is listed.

**Senator Smith:** Would you have trouble with al Qaeda being on the list?

**Ms. Cameron:** I do not know. I would need to know what the information is about al Qaeda in Canada because I do not know whether there are operatives here. A listing has to be based on evidence for any of these consequences to groups and organizations.

**Senator Kinsella:** Do you think there is a correlation with the federal government's perception of the amount of pressure it is under from countries such as the United States and the United Kingdom? We heard a witness from Singapore last evening, whose testimony seemed to indicate that the people in Singapore are also of the view that Canada should have tougher anti-terrorism legislation. Do you think there is a relationship between international pressure and the content of the Anti-terrorism Act, and the kinds of amendments to the existing act that the federal government might be prepared to support?

blocage, la saisie et la confiscation des biens — ce genre de mesures. Les dispositions concernant le fait de rendre possible des actes terroristes, d'héberger des terroristes, etc. sont une autre partie du projet de loi C-36 qui donne une dimension à valeur ajoutée au Code criminel; ces dispositions vont plus loin en ce qui concerne l'aide apportée aux activités terroristes ou aux groupes terroristes.

**Le sénateur Smith :** Aux fins de la discussion, si nous acceptons votre analyse des catégories, pensez-vous que le gouvernement peut jouer un rôle valide et légitime pour essayer d'empêcher activement les activités terroristes? Dans ce cas, dans quelle mesure?

**Mme Cameron :** Les pouvoirs et les mesures de grande envergure, spéculatifs et préventifs me posent problème. J'ai du mal à accepter l'idée de conférer des pouvoirs au gouvernement pour empêcher des infractions qui peuvent ne jamais être commises. Cela comporte un risque au plan des droits des individus, les droits et libertés individuels sont limités et touchés, en dépit du fait que nous ne savons pas si des infractions seront commises. J'ai du mal à accepter l'idée de mesures préventives. Il faudra que l'on me prouve un niveau de risques ou de dangers très élevé envers le gouvernement avant que je n'accepte que ce mécanisme soit mis en place par le gouvernement.

En ce qui concerne les dispositions particulières dans la Loi, la portée et l'ampleur des parties traitant de l'aide aux activités terroristes me préoccupent. On doit s'inquiéter de l'écart entre l'activité d'une personne et de toute activité terroriste ultérieure qui pourrait ou non être commise. Moins il y a d'écart, plus il est difficile de justifier l'atteinte aux droits des individus.

Le fait que ce soit des politiciens qui établissent une liste de groupes terroristes me préoccupe aussi. Pas tant l'idée d'une liste, mais plutôt la transparence et les fondements sur lesquels on s'appuie pour créer la liste — qui est dans la liste et qui ne l'est pas, y a-t-il ou non une disposition prévoyant un examen de la liste et est-ce que le motif de l'inclusion d'un groupe dans la liste sera divulgué?

**Le sénateur Smith :** Est-ce que l'inclusion d'al-Qaïda dans la liste vous pose un problème?

**Mme Cameron :** Je ne sais pas. Je devrais avoir les renseignements sur al-Qaïda au Canada, car je ne sais pas s'il y a des agents ici. Une liste doit être fondée sur des preuves concernant ces groupes et organisations.

**Le sénateur Kinsella :** Pensez-vous que les pressions exercées sur le gouvernement fédéral de la part de pays comme les États-Unis et le Royaume-Uni ont quelque chose à faire? Le témoignage d'un témoin de Singapour présent hier soir semblait indiquer que les gens de Singapour pensent aussi que la Loi antiterroriste devrait être plus sévère au Canada. Pensez-vous que la pression internationale ait une influence sur le contenu de la Loi antiterroriste et le genre d'amendements que le gouvernement fédéral est prêt à appuyer?



We have not used many of the powers authorized in the act. To what extent are we keeping the statute as is, if that is the intent of the government, or keeping whatever amendments they might find benign enough to allow in? I am trying to understand the psychology of the present government vis-à-vis dealing with this act. Could you comment on translating that into the political realm, given the majority in the legislative chamber from which it receives direction?

**Ms. Cameron:** Yes. In the fall of 2001, I wrote a short article that was a little irreverent entitled, "Bill C-36, Canada's Me Too Legislation." By that, I meant that Canada was joining forces to show its solidarity with the rest of the Western world in response to 9/11 by putting in place fairly tough anti-terrorism legislation and regulations.

I have to guess that there would be political resistance to any proposal for significant amendments to Bill C-36 on the grounds that we have it in place. It is difficult to retreat from that, particularly in light of all the sensitivities with the United States about whether we are doing enough to play our part in respect of security.

I have tried to select some of the discrete issues that strike me as being important and fundamental. I would push on those fronts to the extent possible, because we have this opportunity to reflect on what we did by enacting Bill C-36. We can consider whether all the powers created and authorized by this legislation are now necessary.

I believe that investigative hearings and preventive arrests are candidates for repeal. It has not been shown necessary for the government to exercise those powers. I agree with Professor MacKay, who said, I believe, that the burden is on the government to justify these powers because they come, unquestionably, at the expense of the rights of individuals. If these powers are not of any utility and, like the investigative hearing, remain available and pose a potential abuse of process, then they are legitimate candidates for repeal, amendment or modification.

I would like to comment on the investigative hearing, which is section 83.28. Professor MacKay made reference to the Supreme Court of Canada decision that upheld section 83.28 and the constitutionality of the investigative hearing. However, I want to add a qualification. A majority of the Supreme Court of Canada, in a companion case, was strict on the point that investigative hearings under section 83.28 are subject to a constitutional requirement of openness. They cannot be held in secret, unless the government comes forward with evidence to support an exception to the time-honoured principle of open hearings.

As well, section 83.28 was not a unanimous opinion of the Supreme Court of Canada. One member of the court found that the *Air India* investigative hearing was an outrage and an abuse of process, and two members of the court were prepared to strike down 83.28. They also agreed with the member of the court who wrote an opinion explaining why he viewed it as an abuse of process.

Nous n'avons pas utilisé beaucoup de pouvoirs autorisés par la Loi. Jusqu'à quel point gardons-nous la Loi telle qu'elle est, si c'est ce que le gouvernement entend faire, ou les amendements qu'il jugera suffisamment inoffensifs pour les accepter? J'essaie de comprendre ce que pense le gouvernement actuel de cette Loi. Quelles seront, à votre avis, les réactions politiques compte tenu de la majorité au sein de l'Assemblée législative qui établit l'orientation des politiques du gouvernement?

**Mme Cameron :** Oui. À l'automne 2000, j'ai écrit un petit article un peu irrévérencieux intitulé « *Le projet de loi C-36 du Canada : Moi, j'en ai un* » pour faire allusion au fait qu'en réponse aux événements du 11 septembre, le Canada adoptait une Loi antiterroriste assez sévère pour manifestait sa solidarité avec les autres pays occidentaux.

Je suppose qu'étant donné que le projet de loi C-36 est en vigueur, toute proposition d'amendement suscitera une résistance politique. Il est difficile d'y toucher compte tenu de toutes les craintes des États-Unis sur le rôle que nous jouons en matière de sécurité.

J'ai essayé de choisir certaines questions discrètes qui me semblent être importantes et essentielles. Je m'y attacherai autant que possible, car l'occasion nous est donnée de réfléchir à ce que nous avons fait en promulguant le projet de loi C-36. Nous pouvons voir si tous les pouvoirs créés et autorisés par cette Loi sont nécessaires aujourd'hui.

Je crois que les audiences d'investigation et les arrestations à titre préventif peuvent être abrogées. Il n'a pas été démontré qu'il est nécessaire que le gouvernement exerce ces pouvoirs. Je rejoins le professeur MacKay quand il dit, je crois, qu'il appartient au gouvernement de justifier ces pouvoirs car ils portent indiscutablement atteinte aux droits des individus. Si ces pouvoirs ne sont d'aucune utilité et, comme l'audience d'investigation, restent en vigueur et ouvrent la porte à des abus, alors ils peuvent être légitimement abrogés, amendés ou modifiés.

Je voudrais dire un mot à propos de l'audience d'investigation, c'est-à-dire l'article 83.28. Le professeur MacKay a mentionné la décision de la Cour suprême du Canada confirmant l'article 83.28 et la constitutionnalité de l'audience d'investigation. Cependant, je voudrais ajouter une précision. Dans le cadre d'une affaire connexe, une majorité au sein de la Cour suprême du Canada a jugé clairement que les audiences d'investigation prévues par l'article 83.28 sont assujetties à une exigence constitutionnelle de transparence. Elles ne peuvent pas être tenues en secret, sauf si le gouvernement présente une preuve d'exception au principe consacré de longue date des audiences publiques.

En plus, la Cour suprême du Canada ne s'était pas prononcée à l'unanimité au sujet de l'article 83.28. Un membre du tribunal a jugé que l'audience d'investigation d'*Air India* était un outrage et un abus du processus et deux membres du tribunal étaient prêts à supprimer l'article 83.28. Ils se sont aussi rangés à l'avis du membre du tribunal qui a exprimé son point de vue par écrit pour expliquer la raison pour laquelle il considérait que c'était un abus du processus.



I would be reluctant to concede that Bill C-36 should remain as is simply because there is a need to fall in line with what other countries have done. It is worth noting that the highest courts in the United States and the United Kingdom have had to tell their governments that they have gone too far with some of their anti-terrorist measures.

The U.S. Supreme Court, which is not exactly a bastion of liberalism at this time, cracked down on the Bush administration for some of its policies and practices with respect to detainees. Likewise, the House of Lords found unconstitutional some of the provisions of the British legislation.

**Senator Kinsella:** The current sunset provision in the act will deal with those two in two years hence, when the burden will be on the government to make the case, if it seeks to reinstate those provisions.

**Senator Joyal:** I would like Professor Cameron to continue on that issue. On page 6 of your brief, the last two lines in the paragraph before the recommendations state:

It is the responsibility of those who defend these measures to explain and demonstrate why they are necessary. And in the absence of that explanation, the Committee should recommend significant changes to the legislation.

It seems to me that with the passing of time, there is a kind of reverse onus. At the beginning when this bill was introduced, the government told us that we had to act quickly. The threat was there; the American government was pushing; there was the spin that the terrorists might come through the border; everybody was on his or her toes on this. All those measures were seen to be needed immediately to prevent a second wave of terror.

The government is responsible for making a political judgment, and answering for its initiatives. As time passed by, it seems that the onus changed to proof that this is needed. As you said in your brief, even in the investigative hearing that was upheld by the Supreme Court, it was not in the course of an investigation, it was in the course of a trial. That might be why there were some judges that were reluctant to bless that investigative hearing.

Would not the way to tackle the government strategy be to maintain in the act section 145, that is, to maintain a permanent parliamentary role in reviewing those powers? The problem with 145, as I said earlier on, is that it is a one-shot deal. We are a group here who is trying to understand and listen carefully, but once we produce our report, that is going to be it. The government will have locked the door. Then it will be up to the court to deal with issues arising from all the recommendations that you are making about the list of terrorist organizations, the secrecy and disclosure for the security certificate, for the due process and so on. It will be up to the individual citizens to go to the court for that.

J'hésiterais à admettre que le projet de loi C-36 devrait rester tel qu'il est simplement pour suivre le sillon d'autres pays. Il est important de souligner que les plus hauts tribunaux des États-Unis et du Royaume-Uni ont dû dire à leurs gouvernements qu'ils étaient allés trop loin dans le domaine des mesures antiterroristes.

La Cour suprême des États-Unis, qui n'est pas exactement un bastion du libéralisme aujourd'hui, a attaqué certaines politiques et pratiques de l'administration Bush concernant les détenus. La Chambre des Lords a également jugé inconstitutionnelles certaines dispositions de la loi britannique.

**Le sénateur Kinsella :** Ces deux points seront abordés par la mesure de temporisation actuelle de la Loi dans deux ans quand il appartiendra au gouvernement de plaider sa cause s'il veut rétablir ces dispositions.

**Le sénateur Joyal :** Professeur Cameron, j'aimerais que l'on continue sur ce sujet. À la page 6 de votre exposé, on peut lire aux deux dernières lignes du paragraphe précédant les recommandations :

Il appartient à ceux qui défendent ces mesures d'expliquer et de prouver qu'elles sont nécessaires. Et, s'il n'y a pas d'explication, le comité devrait recommander des changements importants à la Loi.

Il me semble qu'au fur et à mesure que le temps passe, il y a une sorte d'inversion de la charge de la preuve. Au début, quand ce projet de loi a été présenté, le gouvernement nous a dit que nous devions agir rapidement. La menace était présente; le gouvernement américain exerçait des pressions; on craignait que les terroristes traversent la frontière; tout le monde était vigilant. On pensait que toutes ces mesures devaient être prises immédiatement pour empêcher une deuxième vague de terrorisme.

Le gouvernement est chargé de prendre des décisions politiques et de répondre clairement de ses actes. Avec le temps, il semble que les choses ont changé et qu'il faut prouver que cela est nécessaire. Comme vous l'avez dit dans votre exposé, même dans l'audience d'investigation tenue par la Cour suprême, ce n'était pas fait dans le cadre d'une investigation, mais de celui d'un procès. C'est peut-être pour cela que certains juges ont hésité à donner leur aval à cette audience d'investigation.

Pour attaquer la stratégie du gouvernement ne faudrait-il pas garder l'article 145 de la Loi, préserver le rôle permanent du Parlement pour examiner ces pouvoirs? Le problème avec l'article 145, comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est que l'on a qu'une chance. Notre groupe essaie de comprendre et d'écouter avec attention, mais une fois notre rapport fait, tout sera terminé. Le gouvernement aura fermé la porte. Puis, ce sera au tribunal d'aborder les questions soulevées par toutes les recommandations que vous faites au sujet de la liste des organisations terroristes, du secret et de la divulgation du certificat de sécurité, pour la procédure légale, etc. Il appartiendra aux citoyens d'aller au tribunal pour cela.

When we maintain parliamentary pressure on the government, considering that those are extraordinary powers — and they are still as extraordinary to me as they were three years ago — that is a better way to approach the issues. The argument has been given to us that we have not used the powers, but you never know, tomorrow we might need to have them. There is a Catch-22 situation when you start running in that direction. In order to break that circle, would it not be better to consider, among the other recommendations, that we entrench permanently the role of Parliament in reviewing Bill C-36 and other legislation?

Would it not be better to trust Parliament with that responsibility at this point in time? Rather than try to get one of those amendments, say on the listing of terrorist organizations, establish a level of consideration instead of losing a big thing, which is the whole approach of the government in relation to all those exceptions?

**Ms. Cameron:** I have not included any sort of proposal for annual review, or oversight or monitoring in my recommendations. However, I certainly do agree that that would be a good direction to go in with Bill C-36 after this review has been undertaken and recommendations have been made.

In addition, however, I would stick to my guns on some of the specific points, and make the argument that what section 145 calls for is not just fine tuning, but a comprehensive review and some suggestions for change. You are right; now that the bill is in place, it is easy for the government to say do not take these power away because you never know when we might have to use them. That does put a difficult burden on anyone who would make the suggestion that some of these powers should be relaxed or modified.

However, I would still make the argument that, in principle, some amendments are called for now that we have had three years with this legislation and the kind of dire emergency that we were looking at in the fall of 2001 has abated. We have changed all kinds of procedures in other ways to make sure that kind of thing does not happen. We do not need these extraordinary powers, like the investigative hearing and the preventive arrest.

**Senator Joyal:** I thank you very much for your brief. I think it is very scalpel-like kind of exercise, and it is helpful to try to understand the workings of all the aspects of the bill that are questionable under the Charter, and the kind of law tradition that we have had in our country.

Let me draw your attention to a point that I was expecting to find in your brief that I did not, which is what I call the law of unintended consequence in the implementation of Bill C-36 and the anti-terrorism legislation. The law of unintended consequence concerns those who were affected but were not contemplated originally to be affected. The bill, unfortunately, has brought into Canadian society now something that we were reluctant to consider at any time in our modern history after the Second World War, which is racial profiling.

We like to praise ourselves as being a multicultural society, and we have even recognized the multicultural character of Canada in the Charter. It hurts our sense of ourselves as a nation to adopt

Lorsque nous maintenons la pression du Parlement sur le gouvernement, en considérant que ce sont des pouvoirs extraordinaires - et ils me paraissent tout aussi extraordinaires qu'ils ne l'étaient il y a trois ans — c'est une meilleure façon d'aborder les questions. On nous a dit que nous n'avons pas utilisé les pouvoirs, mais qui sait, nous pourrions en avoir besoin demain. Continuer dans cette voie mènerait à situation sans issue. Pour mettre fin à ce cycle, ne vaudrait-il pas mieux envisager, entre autres, d'accorder au Parlement un rôle permanent pour examiner le projet de loi C-36 et d'autres lois?

Ne vaudrait-il pas mieux accorder aujourd'hui cette responsabilité au Parlement? Au lieu d'essayer que l'un de ces amendements, par exemple pour la liste des organisations terroristes, établisse un degré de prise en compte au lieu de perdre quelque chose de grand, soit l'approche globale du gouvernement envers toutes ces exceptions?

**Mme Cameron :** Je n'ai pas inclus de proposition d'examen, de surveillance ou de contrôle annuels dans mes recommandations. Cependant, je suis certainement d'accord que ce serait une bonne direction à suivre par rapport au projet de loi C-36 après que cet examen ait été fait et que des recommandations aient été présentées.

Toutefois, ma position reste la même sur certains points particuliers et je dirais que ce que prévoit l'article 145 n'est pas seulement un ajustement, mais un examen compréhensif et quelques suggestions de changements. Vous avez raison, aujourd'hui que le projet de loi est en vigueur, il est facile pour le gouvernement de dire de ne pas retirer ces pouvoirs, car on ne sait jamais quand on pourrait devoir les utiliser. Cela met en difficulté quiconque suggérerait que certains de ces pouvoirs devraient être assouplis ou modifiés.

Toutefois, je continuerai à dire qu'en principe certains amendements doivent être faits, car il y a trois ans que nous avons ce projet de loi et l'urgence que nous avons connue en automne 2001 s'est résorbée. Nous avons changé toutes sortes de procédures par d'autres moyens pour éviter ce genre de situation. Nous n'avons pas besoin de ces pouvoirs extraordinaires comme l'audience d'investigation et l'arrestation à titre préventif.

**Le sénateur Joyal :** Merci beaucoup pour votre exposé. Je pense qu'il est très précis et qu'il nous permettra de comprendre les fonctionnements de tous les aspects du projet de loi qui peuvent être questionnés en se référant à la Charte et à la tradition du droit de notre pays.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur un point que je m'attendais à trouver dans votre exposé, mais qui n'y est pas, ce que j'appelle la loi des effets imprévus dans la mise en application du projet de loi C-36 et de la Loi antiterroriste. La loi des effets imprévus concerne ceux qui ont été touchés, mais qui n'auraient pas dû l'être. Malheureusement, le projet de loi a apporté dans la société canadienne quelque chose que nous hésitions à considérer à tout moment de notre histoire moderne, celle qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, c'est-à-dire le profilage racial.

Nous nous félicitons de notre société multiculturelle et la Charte reconnaît même le caractère multiculturel du Canada. L'adoption d'une loi qui cible certains Canadiens en se fondant



legislation that targets some Canadians on the basis of their origin or their religion. Personally, I feel that this one of most disturbing elements of it, because it is fluid. You cannot pinpoint any section in the bill and say, "This is racial profiling. This will lead to racial profiling." However, the entire dynamic of the bill gives us that kind of reality.

As some witnesses have said to us, this is a perception, but it is not real. However, if, on a one-to-one basis, people feel that way, it is because there is a series of little facts here and there that led them to believe or conclude that. How do we address that situation, which is not really stated or expressed in the bill but has been created by the operation of the legislation? That is as much our concern as any other section of the bill, because racial profiling affects a large number of people, much more than sections that are applied to one individual. This is the collective impact of the bill as phrased or as operated.

**Ms. Cameron:** I was here when Professor MacKay and you were speaking about an anti-discrimination amendment to the legislation that would try to address some of those issues. In my view, it goes back to the definition of "terrorist activity" and the targeting of groups on the basis of political, religious and ideological objectives. That is profiling. It is not race profiling, but it is profiling just the same. It legitimizes all the other kinds of profiling.

I would add that when the government sets out to develop its list of terrorist organizations, it is doing so on the basis of their profile. The fundamental mechanisms of the act actually encourage this practice of profiling, stereotyping and judging groups and individuals on the basis of their racial characteristics, as well as their political, religious and ideological beliefs.

I suppose I am more of a hard-liner than some of the other witnesses, and maybe it is not feasible. Maybe there is absolutely no possibility that the government would give up that part of the definition, but I think it is a problem. If the government does have an interest in addressing the problem of profiling, it can start with the way that this legislation encourages and legitimizes it.

As to how else profiling can be controlled, that has to do with members of the public service who are in the front lines at Customs and at airports and so on. That is a whole other issue that I do not know can be addressed by legislation.

**The Chairman:** This is of great concern to the committee. Many of the witnesses we will be hearing will go over the nuts and bolts of the legislation and how it has worked, including the RCMP and the other security groups that had indicated how they were going to work with this. We want to have that on the record, and then we will bring voices from the various communities to tell their story and how the bill has or has not affected them. That will be a very important part of our hearings.

sur leur origine ou leur religion va à l'encontre de l'idée que nous nous faisons de nous-mêmes en tant que nation. Personnellement, j'estime que c'est l'un des éléments les plus dérangeants du projet de loi, car il est difficile à saisir. On ne peut pas citer un article du projet de loi et dire « C'est du profilage racial. Cela va susciter du profilage racial. » Toutefois, toute la dynamique du projet de loi présente cette réalité.

Comme nous l'ont déclaré certains témoins, c'est une perception, mais ce n'est pas réel. Cependant, si, au cas par cas, des gens ont ce sentiment, c'est parce qu'il y a une série de petits faits ici et là qui les mènent à croire cela ou à arriver à cette conclusion. Comment aborder cette situation, qui n'est pas vraiment décrite ou exprimée dans le projet de loi, mais qui a été créée par le fonctionnement de la loi? C'est un problème aussi important que n'importe quel autre article du projet de loi, car le profilage racial touche un grand nombre de personnes, bien plus que les sections ne s'appliquent qu'à un seul individu. Il s'agit d'un impact collectif du projet de loi tel qu'il est énoncé ou mis en application.

**Mme Cameron :** J'étais présente lorsque le professeur MacKay et vous avez parlé d'un amendement anti-discriminatoire dans le projet de loi afin de régler certaines de ces questions. À mon avis, cela revient à la définition de « l'activité terroriste » et le fait que des groupes soient ciblés pour des motifs politiques, religieux et idéologiques. Voilà ce qu'est le profilage, ce n'est pas du profilage racial, mais c'est quand même du profilage. Le projet de loi légitime toutes sortes de profilage.

J'ajouterais que lorsque le gouvernement établit sa liste d'organisations terroristes, il le fait en se basant sur leur profil. Les mécanismes fondamentaux de la Loi encouragent la pratique du profilage, du stéréotype et du fait de juger des groupes et des individus en se fondant sur leurs caractéristiques raciales et leurs croyances politiques, religieuses et idéologiques.

Je suppose que je suis plus radicale que certains témoins et qu'il n'est peut-être pas faisable. Peut-être qu'il n'y a aucune possibilité que le gouvernement abandonne cette partie de la définition, mais je pense que c'est un problème. Si le gouvernement a un intérêt à régler le problème du profilage, il peut commencer par la façon dont ce projet de loi l'encourage et le légitime.

Maintenant, pour savoir de quelle façon le profilage peut être contrôlé, cela concerne les agents de la fonction publique qui sont en première ligne, aux douanes, aux aéroports et ainsi de suite. C'est tout un autre problème et je ne sais pas de quelle façon il pourrait être réglé par une loi.

**La présidente :** Cela préoccupe vivement le comité. Beaucoup de témoins que nous entendrons parleront des tenants et des aboutissements du projet de loi et de la façon dont il a fonctionné, y compris la GRC et d'autres groupes de sécurité qui ont indiqué la façon dont ils travailleront avec ce projet de loi. Nous voulons que ce soit inscrit au compte rendu, puis nous convoquerons des représentants de diverses communautés afin d'entendre leurs expériences et si le projet de loi les a touchés ou non. Ce sera une partie très importante de nos audiences.



**Ms. Cameron:** There likely is a certain amount of profiling that does occur that should not be permitted. There is also the perception that is experienced by individuals and groups who belong to certain races, organizations or religions that feel stigmatized and profiled. Whether or not they are specifically stopped at the airport, it is the way they are treated pervasively by a community that has in place this kind of fairly serious anti-terror legislation that targets groups on the basis of their beliefs.

**The Chairman:** They will have a forum here.

**Senator Andreychuk:** When we dealt with Bill C-36 three years ago, we attacked the definition "statutory profiling." I was not in favour of the bill because of that definition, and for some other reasons. You could belong to a religion, or a political group, or hold a belief and be instantly tainted. That would be the result.

It was not the racial profiling that goes on elsewhere on an individual basis that was a concern, but it seemed to have sanctioned that attitude. It was not as if Canada did not have that history. We had done that before. We have profiled people who came from certain countries.

When I started practicing law, people who came from countries that were under communist rule could not get citizenship easily. If they were seen in certain environments, they would be tainted simply by going to a dance there. We have not learned from our history. I do not want to put it all on the record today, but I think that is very important.

In the U.K., a very aggressive foreign affairs committee questioned the government step by step, and an aggressive House of Lords questioned the government. That has made the public in the U.K. understand that it is a balancing act.

You put emphasis on the fact that our government has put it out that there is this terror out there that they must respond to. I do not think citizens question their government. The government said it is horrific, and therefore it is. How do we fight back to get a debate and to get a right balance?

**Ms. Cameron:** I think you are doing it, in the first instance, by the serious review that is under way here and the lineup of witnesses that the committee is going to hear from over the course of time. I do not know that this committee can do much more than what it is already doing. It falls to some of the rest of us who have access to the public by writing editorials or giving speeches to offset some of the claims that are made by the government that we do not agree with. Otherwise, this committee is doing the right thing by having the hearings and by preparing a report, which will be the outcome of the review.

**Senator Andreychuk:** When the act was passed, there were some critics who said that the bill was too pervasive or unnecessary, that we could accomplish our security needs without intruding on the rights. When visiting the communities, I got the distinct feeling that most people thought the powers would not be used

**Mme Cameron :** Il est probable qu'un certain profilage se manifeste et cela ne devrait pas être permis. Il y a aussi le sentiment que les victimes sont des individus ou des groupes de certaines races, organisations ou religions. Qu'ils soient ou non arrêtés à l'aéroport, c'est surtout la façon envahissante dont ils sont traités par une collectivité qui applique ce genre de loi antiterroriste assez sévère ciblant des groupes en fonction de leurs croyances.

**La présidente :** Ils disposeront d'un forum ici.

**Le sénateur Andreychuk :** Quand nous avons étudié le projet de loi C-36 il y a trois ans, nous avons attaqué la définition de « profilage statuaire ». Je n'appuyais pas le projet de loi à cause de cette définition et pour d'autres raisons. Il suffit de pratiquer une religion, de faire partie d'un groupe politique ou de croire à quelque chose pour être immédiatement suspect. Voilà à quoi cela aboutirait.

Ce n'était pas le profilage racial à l'égard d'un individu qui a lieu ailleurs qui constituait le problème, mais le projet de loi semblait légitimer cette attitude. Ce n'est pas comme si le Canada n'avait connu cette situation dans son histoire. Nous avons déjà fait cela. Nous avons fait du profilage racial à l'égard de gens qui venaient de certains pays.

Quand j'ai commencé à faire du droit, il n'était pas facile pour les gens qui venaient des pays communistes d'obtenir la citoyenneté. On les regardait de travers dans certains endroits alors qu'il venaient tout simplement danser. Nous n'avons pas tiré les leçons de notre histoire. Je ne veux pas que tout cela soit inscrit au compte rendu aujourd'hui, mais je pense que c'est très important.

Au Royaume-Uni, un comité sur les affaires étrangères et une Chambre des Lords très agressifs ont posé des questions au gouvernement. Ce qui a permis aux citoyens britanniques de comprendre qu'il s'agit d'un jeu d'équilibre.

Vous avez souligné le fait que notre gouvernement a mis ce projet de loi en vigueur à cause de la terreur qui existe et qu'il doit y répondre. Je ne pense pas que les citoyens doutent de leur gouvernement. Le gouvernement dit que la situation est terrible et par conséquent, elle l'est. Que faire pour rallumer le débat et établir un juste équilibre?

**Mme Cameron :** Je pense que vous êtes en train de le faire, tout d'abord, au moyen de l'examen sérieux qui est en cours ici et du nombre de témoins que le comité va entendre. Je ne sais pas si le comité peut faire plus qu'il ne fait déjà. Il appartient à des personnes comme nous, qui ont accès au public, d'écrire des éditoriaux ou de faire des discours pour contrebalancer certaines des déclarations du gouvernement et auxquelles nous nous opposons. Autrement, le comité fait ce qu'il faut en tenant les audiences et en préparant un rapport qui résultera de l'examen.

**Le sénateur Andreychuk :** Quand la loi a été adoptée, certains critiques ont dit que le projet de loi était trop envahissant ou inutile, que nous pouvions assurer notre sécurité sans empiéter des droits. En visitant des collectivités, j'ai eu la nette impression que la plupart des gens pensaient que les pouvoirs ne seraient utilisés

unless they were absolutely necessary; and besides, it would not be us that the attack would be on. It is really only with the Arar inquiry that people have started to contemplate what it does to one individual who becomes part of the process.

Do you still feel that there is a pervasive feeling in the communities that while it may harm a few, the many will be secure? Is that philosophy still entrenched, or are we beginning to see that rights are important for all of us and that you gain them one person at a time?

The struggle that led to the system we have in criminal law did not come quickly; it came through much agony and a lot of miscues. We identify with the person who has been wrongfully convicted strongly now, but we did not do that 25 or 30 years ago. Must we go through the same learning curve in security legislation?

**Ms. Cameron:** Perhaps. We did get there with wrongful conviction, but we had to have a number of examples before that really came to the attention of the public in a way people showed concern about that issue.

I do not really know about the anti-terror legislation. Sometimes I think that the public is acquiescent and deferential to the government's assessment of what is needed and what is being done. Then there are times when I see the public's capacity to react, as with the Arar case and some of the other excesses — not only in Canada, but elsewhere — that have arisen from this whole post-9/11 era that we are in. I think that members of the public are capable of looking outside Canada, at some of the practices in the United States and elsewhere, and saying to themselves that they do not want this to happen here.

In any case, I would say that the fate of this legislation should not depend on public opinion polls. In my view, that is not the way a system of democratic governance should operate. The Public Safety Minister brought in some statistics, which I have forgotten by now, about the percentage of Canadians that were onside with the legislation; only a small percentage was concerned about it. I do not think that should determine whatever recommendations about changes to the legislation are ultimately made by the committee if changes are indicated because of the flaws or deficiencies that are uncovered by the hearing process.

**Senator Joyal:** On the issue of definition, we have heard previous witnesses with very precise suggestions to us, including Professor MacKay and Professor Roach. Were you here when Professor Roach gave his suggestions?

**Ms. Cameron:** No, but I know Professor Roach quite well. I would have guessed he, like me, is not too happy about the political, religious and ideological part of the definition. Am I right about that?

**Senator Joyal:** Yes.

**Senator Kinsella:** The notion of statutory profiling has now been coined.

qu'en cas d'absolue nécessité et qu'en plus, le Canada ne sera pas attaqué. C'est seulement vraiment avec l'enquête de l'affaire *Arar* que les gens commencent à comprendre ce qui peut arriver quand un individu fait les frais du processus.

Pensez-vous que les collectivités aient l'impression que bien que le projet de loi puisse porter tort à quelques personnes, la grande majorité sera en sécurité? Est-ce que ce mode de pensée est encore enclenché ou commençons-nous à voir que les droits sont importants pour tout le monde et qu'on ne les gagne que pour une personne à la fois.

Le combat qui a abouti au Code criminel n'était pas facile, le Code a vu le jour après beaucoup de souffrances et d'erreurs. Aujourd'hui, nous nous identifions avec une personne injustement condamnée, ce n'était pas le cas il y a 25 ou 30 ans. Devons-nous passer par le même chemin pour avoir une loi sur la sécurité?

**Mme Cameron :** Peut-être. Nous y sommes arrivés à la suite de fausses condamnations, mais il a fallu plusieurs cas avant que le public en prenne vraiment conscience et s'intéresse à ce problème.

Je ne sais pas vraiment pour ce qui est de la Loi antiterroriste. Je pense quelques fois que le public accepte ce que le gouvernement juge nécessaire ainsi que ses actions. Quelques fois, je me rends compte de la capacité de réaction du public, comme dans l'affaire *Arar* et certaines autres bavures — non seulement au Canada, mais ailleurs — que l'on a vues depuis le 11 septembre. Je pense que les citoyens sont capables de voir ce qui passe à l'étranger, aux États-Unis et ailleurs et ils se disent qu'ils ne veulent que cela se produise ici.

De toute façon, je pense que l'avenir de ce projet de loi ne doit pas dépendre d'un sondage d'opinion publique. À mon avis, ce n'est pas ainsi que devrait fonctionner une démocratie. Le ministre de la Sécurité publique a donné quelques statistiques, que j'ai oubliées, sur le pourcentage de Canadiens en faveur du projet de loi, c'était seulement un petit pourcentage. Je ne pense pas que cela devrait déterminer les propositions d'amendements du projet de loi qui seront faites par le comité si les changements sont indiqués à cause de lacunes ou d'insuffisances découvertes au cours des audiences.

**Le sénateur Joyal :** En ce qui concerne la définition, certains témoins nous ont fait des suggestions très précises, y compris le professeur MacKay et le professeur Roach. Étiez-vous présente quand le professeur Roach a fait ses suggestions?

**Mme Cameron :** Non, mais je connais très bien le professeur Roach. J'imagine, que comme moi, il n'est pas très content de la partie concernant la politique, la religion et l'idéologie dans la définition. N'est-ce pas?

**Le sénateur Joyal :** Oui.

**Le sénateur Kinsella :** On parle aujourd'hui de la notion de profilage statutaire.

**Ms. Cameron:** Professor Roach is probably the individual in Canada who has studied this legislation with the closest attention. I do not know what he said today, but without having heard him, it is likely that I would have agreed with almost everything.

**Senator Kinsella:** It is worth noting this is a very important issue for senators. One of our constitutional responsibilities as members of this house is to keep an eye open for issues of minority rights, and this is very much a minority rights' issue.

**Ms. Cameron:** I think so, yes.

**Senator Smith:** I did keep notes and I can confirm he recommended it be deleted.

**The Chairman:** Ms. Cameron, we appreciate your attendance at our committee. You have offered very vigorous points that will undoubtedly be discussed as we continue on through our hearings.

The committee adjourned.

**Mme Cameron :** Le professeur Roach est probablement la personne qui, au Canada, a étudié le plus ce projet de loi. Je ne sais pas ce qu'il a déclaré aujourd'hui, mais sans l'avoir entendu, il est probable que j'aurais été d'accord avec pratiquement tout ce qu'il a dit.

**Le sénateur Kinsella :** Il est important de noter que cette question est très importante pour les sénateurs. En tant que députés de cette Chambre, l'une de nos responsabilités constitutionnelles est d'être attentifs aux questions des droits des minorités, et c'est bien de cela qu'il s'agit ici.

**Mme Cameron :** Je le pense, oui.

**Le sénateur Smith :** J'ai conservé des notes et je peux confirmer qu'il a recommandé qu'il soit supprimé.

**La présidente :** Madame Cameron, votre présence à la séance du comité est très appréciée. Vous avez présenté des points très importants qui feront, c'est sûr, l'objet de discussions dans nos prochaines audiences.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

#### TÉMOINS

##### **Morning session:**

##### *University of Toronto:*

Mr. Wesley K. Wark, Professor, International  
Relations Programme.

##### **Afternoon session:**

##### *Osgoode Hall Law School:*

Mr. Patrick J. Monahan, Professor and Dean;  
Ms. Jamie Cameron, Professor.

##### *University of Toronto:*

Mr. Kent Roach, Professor, Faculty of Law.

##### *Dalhousie University:*

Mr. Wayne MacKay, Professor, Faculty of Law.

##### **Séance de l'avant-midi:**

##### *Université de Toronto :*

Wesley K. Wark, professeur, Programme des  
relations internationales.

##### **Séance de l'après-midi:**

##### *Osgoode Hall Law School:*

Patrick J. Monahan, professeur et doyen;  
Mme Jamie Cameron, professeure.

##### *Université de Toronto :*

Kent Roach, professeur, faculté de droit.

##### *Université Dalhousie :*

Wayne MacKay, professeur, faculté de droit.





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on the*

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur la*

# Anti-terrorism Act

# Loi antiterroriste

*Chair:*

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

---

*Présidente :*

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

---

Monday, March 21, 2005

---

Le lundi 21 mars 2005

---

**Issue No. 6**

**Fascicule n° 6**

**Twelfth and thirteenth meetings on:**

**Douzième et treizième réunions concernant :**

A comprehensive review of the provisions and operation  
of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

---

Un examen approfondi des dispositions et de l'application  
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

---

INCLUDING:  
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE  
(Budget 2005-2006)

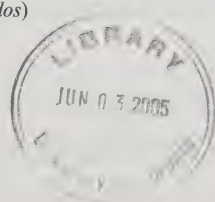
---

Y COMPRIS :  
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Budget 2005-2006)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)





THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON  
THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
* Austin, P.C.	Joyal, P.C.
(or Rompkey, P.C.)	Kinsella
Day	* Kinsella
Fraser	(or Stratton)
	Smith, P.C.

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL  
SPÉCIAL SUR  
LA LOI ANTITERRORISTE

*Présidente* : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

*Vice-président* : L'honorable John Lynch-Staunton  
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
* Austin, C.P.	Joyal, C.P.
(ou Rompkey, C.P.)	Kinsella
Day	* Kinsella
Fraser	(ou Stratton)
	Smith, C.P.

\*Membres d'office

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, March 21, 2005  
(13)

[English]

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:30 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton and Smith, P.C. (9).

*Other senator present:* The Honourable Senator Mercer (1).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

**WITNESSES:**

*Public Safety and Emergency Preparedness Canada:*

Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Minister.

*Department of Justice Canada:*

Daniel Therrien, Senior General Counsel;

Robert Batt, Senior Counsel, Legal Services, Canadian Security Intelligence Service (CSIS).

*Canada Border Services Agency:*

Claudette Deschênes, Vice-President, Enforcement Branch.

*Citizenship and Immigration Canada:*

Craig Goodes, Acting Director General, Case Management Branch.

*Foreign Affairs Canada:*

Keith Morrill, Director, Criminal, Security and Treaty Law Division.

The Chair made a statement.

Mr. Kennedy made a statement and, together with Mr. Therrien, Mr. Goodes, Mr. Morrill and Mr. Batt, answered questions.

It was agreed that the document entitled "Documents concerning Security Certificate Case" presented by Paul Kennedy be filed as an exhibit with the clerk of the committee (Exhibit 5700-1.38/A1-SS1, 6 "1").

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 21 mars 2005  
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Kinsella, Lynch-Staunton et Smith, C.P. (9).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Mercer (1).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Sécurité publique et Protection civile Canada :*

Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal.

*Ministère de la Justice Canada:*

Daniel Therrien, avocat général principal;

Robert Batt, avocat principal, Services juridiques, Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

*Agence des services frontaliers du Canada :*

Claudette Deschênes, vice-présidente, Direction générale de l'exécution de la loi.

*Citoyenneté et Immigration Canada :*

Craig Goodes, directeur général intérimaire, Direction générale du règlement des cas.

*Affaires étrangères Canada :*

Keith Morrill, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités.

La présidente fait une déclaration.

M. Kennedy fait une déclaration puis, aidé de MM. Therrien, Goodes, Morrill et Batt, répond aux questions.

Il est convenu que le document intitulé « Documents concernant le processus de certificat » présenté par Paul Kennedy soit déposé auprès de la greffière du comité (pièce 5700-1.38/A1-SS1, 6 « 1 »).

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, March 21, 2005

(14)

[English]

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met at 1:04 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton and Smith, P.C. (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Mercer (1).

*In attendance:* Benjamin Dolin and Jennifer Wispinski, Analysts, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

WITNESSES:

*Foreign Affairs Canada:*

Ruth Archibald, Senior Coordinator, International Crime and Terrorism Division;

Keith Morrill, Director, Criminal, Security and Treaty Law Division.

The Chair made a statement.

Ms. Archibald made a statement and, together with Mr. Morrill, answered questions.

At 2:56 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 12 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 21 mars 2005

(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 13 h 4, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Kinsella, Lynch-Staunton et Smith, C.P. (8).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Mercer (1).

*Également présents :* Benjamin Dolin et Jennifer Wispinski, analystes, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

*Affaires étrangères Canada :*

Ruth Archibald, coordonnatrice principale, Division de crime international et de terrorisme;

Keith Morrill, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités.

La présidente fait une déclaration.

Mme Archibald fait une déclaration puis, aidée de M. Morrill, répond aux questions.

À 14 h 56, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

*La greffière du comité,*

Heather Lank

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Monday, March 21, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act has the honour to present its

**SECOND REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Monday, December 13, 2004 to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the *Anti-terrorism Act*, (*S.C. 2001, c.41*), respectfully requests the approval of funds for fiscal year 2005-2006.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

JOYCE FAIRBAIRN

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le lundi 21 mars 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste a l'honneur de présenter son

**DEUXIÈME RAPPORT**

Votre Comité, autorisé par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, afin de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi antiterroriste* (*L.C. 2001, ch.41*), demande respectueusement que des fonds lui soient approuvés pour l'année financière 2005-2006.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**SPECIAL COMMITTEE ON  
THE ANTI-TERRORISM ACT**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2006**

Extract from the *Journals of the Senate* of December 13, 2004:

The question was then put on the motion, as amended, of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Losier-Cool:

That a Special Committee of the Senate be appointed to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the *Anti-terrorism Act*, (*S.C. 2001, c.41*) ;

That, notwithstanding rule 85(1)(b), the special committee comprise nine members namely the Honourable Senators Andreychuk, Day, Fairbairn, Fraser, Harb, Jaffer, Joyal, Kinsella and Lynch-Staunton and that four members constitute a quorum;

That the committee have power to send for persons, papers and records, to adjourn from place to place within and outside Canada, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the committee;

That, notwithstanding rule 92(1), the committee be empowered to hold occasional meetings in camera for the purpose of hearing witnesses and gathering specialized or sensitive information;

That the committee be authorized to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings;

That the committee submit its final report no later than December 18, 2005, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings until December 31, 2005; and

That the committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting, and that any report so deposited be deemed to have been tabled in the Chamber.

The motion as amended was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**COMITÉ SPÉCIAL SUR LA  
LOI ANTITERRORISTE**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2005**

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 13 décembre 2004 :

La question est mise aux voix sur la motion, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Rompkey, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Losier-Cool,

Qu'il y ait création d'un comité spécial du Sénat chargé de procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi antiterroriste* (*L.C. 2001, ch. 41*);

Que, nonobstant l'article 85(1)b) du Règlement, ce comité spécial comprenne neuf membres, à savoir les honorables sénateurs Andreychuk, Day, Fairbairn, Fraser, Harb, Jaffer, Joyal, Kinsella et Lynch-Staunton, et que le quorum soit constitué de quatre membres;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes et à obtenir des documents et des dossiers, à se déplacer à travers le Canada et à l'étranger, à entendre des témoins, à présenter des rapports de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour documents et témoignages, selon ses instructions;

Que, nonobstant l'article 92(1) du Règlement, le comité soit habilité à tenir des séances à huis clos, de façon occasionnelle, pour entendre des témoignages et recueillir des informations particulières ou délicates;

Que le comité soit habilité à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, d'une manière qui perturbe le moins possible ses travaux;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 18 décembre 2005 et qu'il conserve jusqu'au 31 décembre 2005 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions;

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, telle que modifiée, est adoptée.

## SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 53,500
Transportation and Communications	70,032
All Other Expenditures	<u>6,160</u>
TOTAL	\$ 129,692

## SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	53 500 \$
Transports et communications	70 032
Autres dépenses	<u>6 160</u>
TOTAL	129 692 \$

The above budget was approved by the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act on Monday, February 21, 2005.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial spécial sur la loi antiterroriste le lundi 21 février 2005.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date \_\_\_\_\_  
Senator Joyce Fairbairn, P.C.  
Chair, Special Senate Committee on the  
Anti-terrorism Act

Date \_\_\_\_\_  
Joyce Fairbairn, C.P.  
Présidente du Comité sénatorial spécial sur  
la loi antiterroriste

Date \_\_\_\_\_  
Senator George Furey  
Chair, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets and Administration

Date \_\_\_\_\_  
George Furey  
Président du Comité permanent de la régie  
interne, des budgets et de l'administration



## SPECIAL SENATE COMMITTEE ON THE ANTI-TERRORISM ACT

EXPLANATION OF BUDGET ITEMS  
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2006

## PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

## 1. Meals (0415)

Working Meals (25 meals x \$500)	\$ 12,500
----------------------------------	-----------

## 2. Communications consultant

20 days x \$750	15,000
-----------------	--------

## 3. Research studies

	25,000
--	--------

## 4. Hospitality (0410)

	1,000
--	-------

Total – Professional and Other Services	\$ 53,500
---	-----------

## TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

## 1. Travel Expenses (0201)

For travel outside Canada: 9 Senators, 1 Clerk, 2 Researchers, 1 admin. assistant  
(13 Individuals)

## Travel to Washington, D.C.

## i) Air Transport (from and to Ottawa)

a) 9 x \$3,000	\$ 27,000
----------------	-----------

b) 4 x \$3,000	12,000
----------------	--------

## ii) Ground Transport

a) 4 taxis x 13 x \$40	2,080
------------------------	-------

b) Buses (4 days x US\$1,000 at C\$1.30)	5,200
--	-------

iii) Hotel Accommodations (3 nights x 13 x US\$300 at C\$1.30)	15,210
--	--------

iv) <i>Per diems</i> (4 days x 13 x US\$73.10 at C\$1.30)	4,942
---	-------

v) Contingencies (4 days x US\$500 at C\$1.30)	2,600
--	-------

Sub-Total, Travel to Washington, D.C.	69,032
---------------------------------------	--------

## 2. Courier Services

	1,000
--	-------

Total – Transportation and Communications	70, 032
---	---------

## ALL OTHER EXPENDITURES

## 1. Rental

Meeting rooms for use in Washington, D.C. (4 days x US\$800 at C\$1.30)	\$ 4,160
---	----------

## 2. Purchase of books and periodicals (0702)

	1,000
--	-------

## 3. Miscellaneous contingencies (0799)

	1,000
--	-------

Total – All Other Expenditures	6,160
--------------------------------	-------

GRAND TOTAL	\$ 129,692
-------------	------------

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, Director of Finance

\_\_\_\_\_  
Date

## COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA LOI ANTITERRORISTE

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES  
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2006**

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES****1. Repas (0415)**

Repas de travail (25 repas x 500 \$)	12 500 \$
--------------------------------------	-----------

**2. Consultant en communications**

20 jours x 750 \$	15 000
-------------------	--------

**3. Études de recherche**

	25 000
--	--------

**4. Accueil (0410)**

	1 000
--	-------

<b>Total – services professionnels et autres</b>	<b>53 500 \$</b>
--	------------------

**TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS****1. Frais de déplacement (0201)**

Déplacement hors du Canada : 9 sénateurs, 1 greffier, 2 recherchistes, 1 adjoint administratif (13 individus)

**Déplacement à Washington, D.C.**

i) Transport aérien : (à partir d'Ottawa)

a) 9 x 3 000 \$	27 000 \$
-----------------	-----------

b) 4 x 3 000 \$	12 000
-----------------	--------

ii) Transport terrestre

a) 4 taxis x 13 x 40 \$	2 080
-------------------------	-------

b) Autocar (4 jours x ÉU 1 000 \$ à C 1,30 \$)	5 200
--	-------

iii) Hébergement à l'hôtel (3 nuits x 13 x ÉU 300 \$ à C 1,30 \$)	15 210
---	--------

iv) Indemnités journalières (4 jours x 13 x ÉU 73,10 \$ à C 1,30 \$)	4 942
--	-------

v) Imprévus (4 jours x ÉU 500 \$ à C 1,30 \$)	2 600
---	-------

<b>Sous-total, déplacement à Washington, D.C.</b>	<b>68 032</b>
---	---------------

**2. Services de messagerie (0213)**

	1 000
--	-------

<b>Total – Transports et communications</b>	<b>70 032</b>
---	---------------

**AUTRES DÉPENSES****1. Location (0500)**

Salles de réunion à Washington, D.C. (4 jours x ÉU 800 \$ à 1,30 \$)	4 160
--	-------

<b>2. Achat de livres et périodiques (0702)</b>	<b>1 000</b>
---	--------------

<b>3. Dépenses diverses (0799)</b>	<b>1 000</b>
------------------------------------	--------------

<b>Total – Autres dépenses</b>	<b>6 160</b>
--------------------------------	--------------

<b>GRAND TOTAL</b>	<b>129 692 \$</b>
--------------------	-------------------

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

Date

Hélène Lavoie, directrice des Finances

Date

## APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, March 10, 2005

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2006 for the purpose of its Special Study to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act, as authorized by the Senate on Monday, December 13, 2004. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 53,500
Transportation and Communications	70,032
Other Expenditures	<u>6,160</u>
Total	\$ 129,692

Respectfully submitted,

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 10 mars 2005

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006 aux fins de leur Étude spéciale pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste, tel qu'autorisé par le Sénat le lundi 13 décembre 2004. Ledit budget se lit comme suit :

Services professionnels et autres	53 500 \$
Transports et communications	70 032
Autres dépenses	<u>6 160</u>
Total	129 692 \$

Respectueusement soumis,

*Le président,*

GEORGE FUREY

*Chair*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, March 21, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 10:30 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C. 2001, c.41).

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I call this meeting to order. This is the 12th meeting of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act with witnesses.

For our viewers, I will explain the purpose of the committee. In October 2001, as a direct response to the terrorism attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation, and we agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that three years later, Parliament would be asked to examine the provisions of the act and the impact on Canadians with the benefit of hindsight, and in a less emotionally charged situation for the Canadian public.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation. When we have completed this study, we will make a report to the Senate and outline any issue that we believe should be addressed and allow the results of our work to be available to the Government of Canada and to the Canadian public. The House of Commons is undertaking a similar process at this time.

So far, the committee has met with government ministers, the Director of the Canadian Security and Intelligence Service, international and domestic experts on the threat environment and individual legal experts.

Although not a part of the Anti-terrorism Act, the issue of security certificates has been raised again and again over the course of our deliberations. Therefore, we are fortunate to be joined this morning by a panel of government officials who will help us to understand that process. They are: Mr. Kennedy, Senior Assistant Deputy Minister at Public Safety and Emergency Preparedness Canada; Mr. Therrien, Senior General Counsel at the Department of Justice; Ms. Deschênes, Vice-President of the Enforcement Branch at the Canada Border Services Agency; and Mr. Goodes, Acting Director General of the Case Management Branch at Citizenship and Immigration Canada.

As always, honourable senators, I will appreciate your cooperation in keeping questions and answers as concise as possible.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 21 mars 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit ce jour à 10 h 30 pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, c.41).

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Nous tenons aujourd'hui la 12<sup>e</sup> séance du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste et nous entendrons des témoins.

Je vais expliquer aux téléspectateurs la raison d'être du comité. En octobre 2001, en réaction directe aux attentats terroristes à New York, à Washington, D.C., et en Pennsylvanie, et à la demande de l'ONU, le gouvernement canadien a présenté le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer son étude du projet de loi, et nous avons accepté de le faire. La date limite pour l'adoption de ce projet de loi avait été fixée à la mi-décembre 2001.

Toutefois, pour apaiser les craintes de ceux qui estimaient qu'il était difficile d'en évaluer pleinement les répercussions en si peu de temps, il a été décidé que le Parlement serait invité au bout de trois ans à revoir les dispositions de la loi et ses répercussions sur les Canadiens en ayant un peu plus de recul et dans un contexte un peu moins chargé d'émotion.

Les travaux du comité spécial viennent concrétiser cet engagement pour ce qui est du Sénat. Quand nous aurons terminé cette étude, nous présenterons au Sénat un rapport dans lequel nous exposerons tous les problèmes dont il y aurait lieu, selon nous, de s'occuper, et nos travaux seront mis à la disposition du gouvernement et du grand public. La Chambre des communes a entrepris un exercice analogue.

Le comité a jusqu'ici entendu des ministres, le directeur de la Sécurité publique et de la protection civile, des experts internationaux et canadiens au sujet des menaces terroristes ainsi que des experts juridiques.

La question des certificats de sécurité ne relève pas de la Loi antiterroriste mais elle a été soulevée à plusieurs reprises au cours de nos discussions. Nous sommes donc heureux d'avoir ce matin un groupe de représentants du gouvernement qui vont nous aider à comprendre ce processus. Voici ces personnes : M. Kennedy, sous-ministre adjoint principal, Sécurité publique et Protection civile Canada, M. Therrien, avocat général principal, ministère de la Justice, Mme Deschênes, vice-présidente, Direction générale de l'exécution de la loi, Agence des services frontaliers du Canada, et M. Goodes, directeur général intérimaire, Direction générale du règlement des cas, Citoyenneté et Immigration Canada.

Comme d'habitude, j'inviterais les honorables sénateurs à formuler des questions et des réponses aussi brèves que possible.

**Mr. Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Minister, Public Safety and Emergency Preparedness Canada:** Honourable senators, on behalf of my colleagues, we welcome the opportunity to address the Senate at this time. One of the challenges in dealing with these kinds of issues is having a proper factual basis so that you can make wise decisions at the end of your deliberations.

There has been much in the papers in terms of criticisms of the process; language such as “draconian process” and “secret trial” is used. In addition to some of the background material that has already been filed with you, there is a summary document outlining rulings by the various courts dealing specifically with this kind of issue. As well, Mr. Therrien has made a deck available to you and that may be something that we can use later as a reference point.

In addition to that, I will put some comments on the table and then show you some materials that you can consider in making your own determination as to whether or not due process has been adhered to in this legislation.

I made indications at other appearances before this committee that the essence of these procedures actually existed as far back as 1978, and that the Immigration Act was amended in 1991. Largely, the system that you then saw reflected in IRPA when legislation was passed in 2002 is substantially the same model that has been put in place.

We made no distinction, in terms of once the procedures have been invoked by the two ministers, between a permanent resident and a foreigner who is in this country. The matters are automatically referred to the Federal Court to assess the reasonableness of the decision.

As honourable senators will know, there is a slight difference in the treatment of the two. A permanent resident requires a warrant to be issued and the judge to determine within 48 hours whether or not the permanent resident ought to be detained pending the conclusion of the reasonableness finding. Persons who are not permanent residents are automatically detained and the hearing and the issuance of the certificate becomes the determining factor in whether or not they ought to be released. If the certificate is quashed, the person is released. After the certificate is found reasonable, the terms of the detention are reviewed every six months. You have been provided with background material in which it is indicated that the constitutionality of these provisions has been upheld up to the Supreme Court of Canada. To put it into perspective, not only is the legislation itself constitutional, but the state in the exercise of its powers has been extremely judicious in terms of how often they are used.

I will use some statistics as an example. The number of people who come to Canada annually is approximately 110 million, half of whom would be returning residents. In addition, there are approximately 220,000 people who become permanent residents annually. On average, about 8,000 or 9,000 persons are removed from Canada for various reasons — failed refugees.

**M. Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal, Sécurité publique et protection civile Canada :** Honorables sénateurs, je tiens à vous dire, au nom de mes collègues, que nous sommes heureux de pouvoir nous adresser au Sénat aujourd'hui. Dans ce genre de domaine, il est essentiel de bien connaître les faits, pour pouvoir prendre de sages décisions à la fin de vos délibérations.

Les journaux ont souvent été critiqués à l'endroit de ce processus; on a utilisé des expressions du genre « processus draconien » et « procès secret ». En plus des documents d'information qui ont déjà été remis au comité, j'ai avec moi un résumé qui décrit les jugements prononcés par diverses juridictions au sujet de cette question. En outre, M. Therrien vous a transmis une trousse que nous pourrions utiliser un peu plus tard, comme document de référence.

En plus de tout cela, je vais déposer quelques observations et vous montrer ensuite des documents que vous pourrez prendre en considération pour décider si ce projet de loi respecte l'équité procédurale.

Au cours des mes comparutions antérieures devant le comité, j'ai indiqué que l'élément central de ce processus existait déjà en 1978 et que la Loi sur l'immigration avait été modifiée en 1991. Dans l'ensemble, le régime que l'on retrouve dans la LIPR adoptée en 2002 est pratiquement identique à celui qui existait auparavant.

Nous ne faisons pas de différence, une fois que les deux ministres ont décidé de déclencher ce processus, entre un résident permanent et un étranger qui se trouve au Canada. Ces questions sont automatiquement renvoyées à la Cour fédérale qui est chargée d'évaluer le caractère raisonnable de la décision.

Comme les honorables sénateurs le savent, il existe une légère différence entre le traitement accordé à ces deux catégories de personnes. Dans le cas d'un résident permanent, il faut délivrer un mandat et le juge est tenu de décider dans les 48 heures s'il y a lieu de détenir le résident permanent en attendant la décision sur le caractère raisonnable du certificat. Les personnes qui ne sont pas des résidents permanents sont automatiquement détenues et l'audience ainsi que la délivrance du certificat constituent le facteur déterminant dans la décision de les libérer ou non. Si le certificat est annulé, la personne visée est libérée. Si le certificat est déclaré raisonnable, les conditions de la détention sont révisées tous les six mois. On vous a remis des documents d'information qui montrent que la Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité de ces dispositions. Pour replacer cette question dans son contexte, je mentionnerais non seulement que cette loi a été déclarée constitutionnelle mais que l'État a fait preuve d'une grande retenue dans l'utilisation de ses pouvoirs.

Je vais vous fournir quelques chiffres pour illustrer tout cela. Chaque année, près de 110 millions de personnes arrivent au Canada, dont la moitié sont des résidents qui y retournent. En outre, près de 220 000 personnes deviennent chaque année des résidents permanents. En moyenne, on expulse du Canada 8 à 9 000 personnes pour diverses raisons — les demandes d'asile refusées.

In addition to that, you have heard comments from the director of the intelligence service to the effect that there are approximately 350 people who are subject to surveillance by the service. That is a combination of citizens, permanent residents and foreign nationals who would be of concern as being a threat to the security of Canada. Those are annual figures.

Since 1991, 27 certificates have been issued with reference to 26 individuals. That is an average of less than two a year. If you roll it back over that same period of time, 1991 to the present, it would mean approximately 1.5 billion people come to the country, 3 million people have permanent resident status, and 120,000 have been removed for various reasons. We have 26 individuals in that number required to be subjected to the certificate process.

There have been comments that this is an unusual process. I would like to remind honourable senators that in section 38 of the current Canada Evidence Act there is a mechanism that, regardless of the kind of criminal or civil proceeding, if there was a risk that national security information would be disclosed, would be invoked. The proceeding would be referred to the Federal Court judge to make a determination as to whether or not national security would be damaged. Classified information, regardless of the nature of the proceeding, is subject to a procedure whereby the judge looks at it, makes a judicial determination and is authorized to prepare a judicial summary. That applies to sources and techniques that must be clearly protected — ongoing investigations and third party relationships. The kind of process that you see articulated in the security certificates is embedded in section 38 of the Canada Evidence Act and would play out regardless.

There would be a challenge if we did not have such a mechanism. You would have a situation where the state would have to decide, would it risk identifying individuals, sources and techniques and put them in danger? That would put individual lives at risk in terms of source, and damage the state's ability to conduct such investigations in the future. That is highly problematic when you are dealing with organizations that have a life beyond the actual participants.

It would be an intelligence coup for organizations that pose security concerns for the state. The state would be stuck with the problem of either not advancing any of these kinds of cases, in which case terrorists and others would remain here by default, or turning that evidence over to them, which would equip them very well for this intelligence coup.

There is a series of safeguards in the system. Two ministers are required to sign the certificates. There must be reasonable grounds to believe. The matter is immediately referred to a Federal Court judge. The judges are obliged to consider all the information and the evidence. The judge is the one who makes the determination as to what can and cannot be released, and the judge prepares the summary to be disclosed to the individuals so that they may be reasonably informed of the case they must meet. An open hearing is held at which CSIS officers are called to testify

En plus de tout cela, vous avez entendu les commentaires du directeur du Service de renseignement selon lesquels 350 personnes environ faisaient l'objet d'une surveillance de la part de ce service. Cela regroupe des citoyens, des résidents permanents et des ressortissants étrangers qui constituent une menace pour la sécurité du Canada. Tous ces chiffres sont annuels.

Depuis 1991, 27 certificats ont été délivrés à l'égard de 26 personnes. Cela représente en moyenne moins de deux certificats par an. Si l'on examine les chiffres correspondant à cette même période, à savoir de 1991 à aujourd'hui, cela veut dire qu'environ 1,5 milliard de personnes sont entrées au Canada, que 3 millions de personnes ont le statut de résident permanent, et que 120 000 d'entre elles ont été renvoyées pour diverses raisons. Parmi toutes ces personnes, 26 d'entre elles ont été visées par un certificat de sécurité.

Certains ont affirmé qu'il s'agissait d'un processus inhabituel. J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que l'article 38 de la Loi sur la preuve au Canada prévoit un mécanisme qui peut être invoqué, au cours d'une instance civile ou pénale, lorsqu'il existe un risque que soient divulgués des renseignements touchant la sécurité nationale. La question est renvoyée à un juge de la Cour fédérale qui décide si la divulgation de ces renseignements porterait atteinte à la sécurité nationale. Quelle que soit la nature de l'instance, il est prévu pour les renseignements classifiés un processus qui autorise un juge à les examiner, à se prononcer sur leur divulgation et à préparer un résumé judiciaire. Cela s'applique aux sources et aux techniques qui méritent manifestement d'être protégées — les enquêtes en cours et les relations avec des tiers. Le processus utilisé pour le certificat de sécurité trouve son origine dans l'article 38 de la Loi sur la preuve au Canada qui serait appliqué de toute façon.

Nous avons vraiment besoin d'un tel mécanisme. Sans lui, l'État serait obligé de décider s'il faut prendre le risque d'identifier certains individus, sources et de techniques et les compromettre. On mettrait des vies en danger, en révélant ces sources, et cela nuirait à la capacité de l'État d'effectuer des enquêtes de ce type à l'avenir. C'est un aspect très délicat lorsqu'il s'agit d'organisations qui peuvent survivre à la perte de quelques membres.

Cela représenterait un gros avantage pour les organismes qui constituent une menace pour la sécurité de l'État. Celui-ci serait en effet obligé de choisir entre s'abstenir d'utiliser ce mécanisme, auquel cas des terroristes et d'autres personnes demeureraient au pays et communiquer ces preuves à ces personnes, ce qui leur fournirait des renseignements précieux.

Le système actuel comporte toute une série de protections. Les certificats doivent être signés par deux ministres. Ces derniers doivent avoir des motifs raisonnables de croire à l'existence de certains faits. La question est immédiatement renvoyée à un juge de la Cour fédérale. Les juges sont obligés de tenir compte de tous les renseignements et de toutes les preuves. Le juge est chargé de décider quels sont les éléments qui peuvent être divulgués et c'est lui qui prépare le résumé qui sera communiqué à la personne concernée de façon à ce qu'elle soit raisonnablement informée des



and are examined in chief and cross-examined, and the individuals have the opportunity to call additional evidence. As I pointed out, there are mandatory reviews for permanent residents.

If the certificate is found to be reasonable, there is still another process that must take place, and that is a danger opinion, which is done before removing a convention refugee, and of course a foreign national can apply for a pre-removal risk assessment. Even if a person is inadmissible, even if a person is involved in organized crime or other sorts of criminal activity, the Minister of Immigration decides whether it is appropriate to remove persons with regard to any kind of a risk they might face.

It is hard to deal with things in the abstract, especially when talking about due process. You have been provided with the judicial summary in relation to Mr. Ahani. This case is comparatively light in terms of the length of the document. It is about 17 pages. In the recent case of Mr. Zundel, hundreds of pages were turned over to him.

With regard to whether Mr. Ahani was informed of the allegations against him, paragraph 1 indicates that the service has reason to believe that Mr. Mansour Ahani is a member of the Iranian Ministry of Intelligence and Security — the MOIS. The MOIS sponsors, and undertakes directly, a wide range of terrorist activities that includes the assassination of political dissidents worldwide.

In paragraph 3 on page 3, there is an indication of what will be shown in the report as it goes along. The allegation is that the primary function of the MOIS is the assassination of Iranian dissidents worldwide. Mr. Ahani has received specialized training from this organization that qualifies him as an assassin. After he was granted refugee status in Canada, Ahani departed Canada for Europe, where he was arrested in the company of known MOIS assassins.

On page 4D we see that there are reasonable grounds to believe that Ahani, while in Europe, was participating in a plot to assassinate a known Iranian dissident. Mr. Ahani is now back in Canada.

In paragraph 4 there is some background information on the MOIS, which came into existence in August of 1983.

In paragraph 5 we see that the protection of the Islamic Republic of Iran is of paramount importance to the MOIS. It targets intellectuals, opposition politicians, members of either moderate or extremist dissident organizations, and some of the members of these organizations and groups reside in Canada or visit this country.

faits qu'elle doit réfuter. Le juge tient une audience publique à laquelle les agents du SCRS sont convoqués, interrogés et contre-interrogés et au cours de laquelle les personnes concernées ont la possibilité de présenter des preuves supplémentaires. Comme je l'ai fait remarquer, la détention des résidents permanents doit être révisée de façon périodique.

Lorsque le certificat est jugé raisonnable, il y a encore une autre étape à franchir, c'est l'opinion au sujet du danger que représente la personne en cause, qui doit être émise avant de renvoyer un réfugié au sens de la convention et bien entendu, un ressortissant étranger peut toujours demander que soit effectuée une évaluation des risques avant le renvoi. Même lorsqu'une personne est interdite de territoire, même si elle est reliée au crime organisé ou à d'autres types d'activités criminelles, le ministre de l'Immigration doit se demander s'il est opportun de renvoyer la personne en cause, compte tenu des risques qu'elle peut courir dans le pays de destination.

Il est difficile de parler de ces choses dans l'abstrait, en particulier lorsque l'on parle d'équité procédurale. Vous avez reçu un résumé judiciaire concernant M. Ahani. Ce dossier est relativement mince, il comprend 17 pages environ. Dans l'affaire récente de M. Zundel, des centaines de pages lui ont été communiqués.

Pour ce qui est de savoir si M. Ahani a été informé des allégations faites contre lui, le paragraphe 1 indique que le service a des motifs de croire que M. Mansour Ahani est membre du ministère iranien du Renseignement et de la sécurité — le MRS. Le MRS finance, et exerce directement, toute une série d'activités terroristes qui comprennent l'assassinat de dissidents politiques à l'étranger.

Le paragraphe 3 de la page 3, décrit les sujets abordés dans le rapport. L'allégation est que la principale fonction du MRS est l'assassinat des dissidents iraniens à l'étranger. M. Ahani a reçu une formation spécialisée de la part de cette organisation qui en a fait un assassin. Après avoir obtenu le statut de réfugié au Canada, Ahani a quitté le Canada pour se rendre en Europe, où il a été arrêté en compagnie d'assassins connus, membres du MRS.

À la page 4D, on constate qu'il existe des motifs raisonnables de croire que Ahani a participé en Europe à un complot en vue d'assassiner un dissident iranien bien connu. M. Ahani est maintenant de retour au Canada.

Le paragraphe 4 contient certains renseignements généraux concernant le MRS, qui a été créé en août 1983.

Le paragraphe 5 indique que la protection de la République islamique d'Iran est un objectif essentiel du MRS. Cet organisme cible les intellectuels, les opposants, les membres d'organisations dissidentes modérées ou extrémistes, et certains membres de ces organismes et groupes qui résident au Canada ou se rendent dans ce pays.

In paragraph 6 we see that the top priority of the MOIS at this time is the Mujahedin-e Khalq — the MEK. The second priority is right-wing groups that oppose the government, and the third priority is left-wing groups and individuals who oppose the government.

Regardless of where you are in the political spectrum, you are caught here.

On page 5, paragraph 7, we see that on March 16, 1993, two gunmen on a motor scooter pulled up beside a car on a congested street in Rome and shot the driver in the face at point-blank range. The motorist was a former Iranian diplomat, Mr. Nagdi, who headed the Rome office of the MEK. As well, Germany is concerned about the murder of four leaders of the Kurdish Democratic Party of Iran in Germany last September.

In paragraph 7.1 you see reference to assassinations in Pakistan.

In paragraph 8 you see that the Iranian reach has also worried and angered the Turkish government, and it talks about a journalist who was killed at that time as well as the leader of the Istanbul Jewish community.

On page 6 they talk about the killers reportedly training at a secret training camp outside Tehran.

In paragraph 9 you will see other incidents of abductions and assassinations.

Paragraph 10 talks about a series of attacks in Europe; murders in Geneva and Paris, stabbings in Bonn and, of course, the translator of Salman Rushdie's book, *The Satanic Verses*, was murdered in his home in Milan in August 1991.

Paragraph 11 makes references to other investigations that were conducted, and it concludes that there is no sign that these killings will end.

We see reference to interviews with Mr. Ahani in which he provided detailed information about the murder of two other opponents of the Iranian government, in Vienna and Switzerland.

The background of Mr. Ahani indicates that he lived and worked in Singapore, was born in Tehran, Iran, in 1964 and arrived in Vancouver, British Columbia, without a valid passport or immigration visa.

On page 14 we see an indication that some of the information in this report was provided by Ahani and corroborated by other information in the possession of the service, but contradictions in his statements, information obtained by this service in the course of its investigations and the results of the polygraph examination all show that Ahani has been untruthful and has attempted to deceive the service and Canadian immigration authorities.

Le paragraphe 6 mentionne que la grande priorité du MRS est en ce moment le mouvement Mujahedin-e Khalq — le MEK. La deuxième priorité vise les groupes de droite qui s'opposent au gouvernement, la troisième les groupes et les personnes de gauche qui s'opposent au gouvernement.

Quelle que soit la position que vous occupez sur l'échiquier politique, le MRS s'intéresse à vous.

Au paragraphe 7 de la page 5, nous constatons que le 16 mars 1993, deux hommes armés en scooter se sont approchés d'une voiture dans une rue passante de Rome et ont tiré à bout portant une balle dans la tête du conducteur. Celui-ci était un ancien diplomate iranien, M. Nagdi, qui était à la tête du bureau de Rome du MEK. De plus, l'Allemagne s'inquiète du fait que quatre chefs du Parti démocratique kurde d'Iran aient été tués en Allemagne en septembre dernier.

Le paragraphe 7.1 fait référence à des assassinats exécutés au Pakistan.

Au paragraphe 8, il est mentionné que les activités iraniennes inquiètent et choquent le gouvernement turc et il est mentionné qu'un journaliste a été tué à cette époque ainsi que le chef de la communauté juive d'Istanbul.

À la page 6, le rapport signale que les tueurs semblent être formés dans un camp de formation secret situé aux environs de Téhéran.

Le paragraphe 9 mentionne d'autres cas d'enlèvements et d'assassinats.

Le paragraphe 10 mentionne une série d'attaques commises en Europe; des meurtres à Genève et à Paris, des attaques au couteau à Bonn et bien sûr l'assassinat du traducteur du livre de Salman Rushdie, *Les versets sataniques*, dans sa résidence de Milan en août 1991.

Le paragraphe 11 mentionne que d'autres enquêtes ont été effectuées et le rapport conclut que rien n'indique que cette série d'assassinats va s'arrêter.

Le rapport mentionne des interrogatoires de M. Ahani dans lequel celui-ci a fourni des renseignements détaillés au sujet du meurtre de deux autres opposants du gouvernement iranien, à Vienne et en Suisse.

Les antécédents de M. Ahani indiquent qu'il a vécu et travaillé à Singapour, qu'il est né à Téhéran, en Iran, en 1964, et qu'il est arrivé à Vancouver, en Colombie-Britannique, sans passeport ni visa d'immigration valide.

Il est mentionné à la page 14 que certains renseignements contenus dans le rapport ont été fournis par Ahani et corroborés par d'autres renseignements en la possession du service mais ses déclarations contradictoires, les renseignements obtenus par le service au cours de ses enquêtes et les résultats du test polygraphique montrent tous que Ahani n'a pas répondu sincèrement aux questions et qu'il a tenté de tromper le service et les autorités d'immigration canadienne.

We then see a series of examples of inconsistencies in terms of his testimony, alleged reasons for and periods of his incarceration and his actual travel routes. He actually came directly from Singapore, contrary to what he indicated.

On page 9 we see that Ahani reluctantly admitted these facts only in the fourth interview and only after being confronted with them by the service's investigators.

In paragraph 15 we see that his initial claim to political refugee status in Canada was based on having been twice taken to offices of the Islamic Revolutionary Committee and beaten by members of the Iranian Revolutionary Guard Corps for having been intoxicated. Later, he changed his claim. In his second version, he claimed to have been imprisoned for refusing to fire his weapons in a raid on an establishment of the MEK in Pakistan. He said he secured his release from prison by feigning to have realized the error of his ways and agreeing to join the foreign assassins branch of the intelligence branch of the foreign ministry.

In paragraph 16 we see that he described himself as knowing much about Iranian government personnel and covert operations, and so would face certain death if forced to leave Canada and return there. He initially said he was intending to also become a member of the MEK, and now he is saying that, because he is an assassin, he is at risk for that purpose.

In paragraph 17 we see that he described a friend and previous associate who worked with him in the MOIS, and that individual was the commander who coordinated attacks on dissidents. He performs assassinations in Iran and other countries.

In paragraph 18 we see the indication that Ahani, after he came to Canada, continued to associate with the individual who he says is the commander of this assassination team.

On one occasion three weeks after the Refugee Determination Board hearing, he received a call from his commander, who told him that he missed him and would like to meet him.

Then in paragraph 18 we see that Ahani subsequently contacted an unidentified person overseas and purchased an Andorran passport in the name of Roberto Gomez for U.S. \$900.

In paragraph 19 we see that he was again contacted in mid-May and instructed to take a flight to Zurich, which he did, via Amsterdam, using a false passport.

They met in a wooded area near a particular restaurant, this chap indicated that he needed his help, and they went off to Italy. The following day they arrived in Italy, he receives an athletic bag with a substantial amount of American currency and they travelled separately to a town in Italy.

Of course, Mr. Ahani is provided with a camera at that time with which to take certain photographs, but he is not to indicate that that was what was occurring.

Le rapport fournit ensuite une série d'exemples de contradictions dans son témoignage, dans les motifs avancés pour expliquer son incarcération et ses déplacements ainsi que dans les dates concernant ces faits. Il est en réalité venu directement de Singapour, contrairement à ce qu'il a déclaré.

À la page 9, nous constatons qu'Ahani n'a finalement reconnu ces faits qu'au cours du quatrième interrogatoire et uniquement après avoir été confronté à ce sujet par les enquêteurs du service.

Au paragraphe 15, nous apprenons que sa demande d'asile initiale à titre de réfugié politique était fondée sur le fait qu'il avait été deux fois emmené dans le bureau du Comité révolutionnaire islamique et battu par des gardes de la révolution iranienne parce qu'il était en état d'ébriété. Il a par la suite modifié sa version des faits. Selon sa seconde version, il prétend avoir été emprisonné pour avoir refusé d'utiliser ses armes au cours d'une descente dans des bureaux du MEK au Pakistan. Il affirme avoir obtenu sa libération en feignant avoir reconnu ses erreurs et en acceptant de se joindre à la direction des assassins à l'étranger du service de sécurité du ministère des Affaires étrangères.

Au paragraphe 16, il affirme savoir beaucoup de choses sur le gouvernement et sur les opérations clandestines de l'Iran et qu'il serait certainement mis à mort s'il était obligé de quitter le Canada et de retourner dans ce pays. Il avait déclaré au départ qu'il avait également eu l'intention de devenir membre du MEK et il affirme aujourd'hui qu'il serait en danger s'il le faisait parce qu'il est devenu un assassin.

Au paragraphe 17, Ahani parle d'un ami et d'un ancien associé qui a travaillé avec lui au MRS et il mentionne que cette personne était un commandant qui coordonnait des attentats contre des dissidents. Il a commis des assassinats en Iran et dans d'autres pays.

Le paragraphe 18 mentionne qu'après son arrivée au Canada, Ahani a continué à fréquenter cette personne qui est, d'après lui, le commandant d'une équipe de tueurs.

Trois semaines après l'audience devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ce commandant l'a appelé et lui a dit qu'il voulait le voir.

Plus loin, au paragraphe 18, le rapport mentionne qu'Ahani a par la suite communiqué avec une personne inconnue à l'étranger et acheté un passeport de la République d'Andorre au nom de Roberto Gomez pour la somme de 900 \$US.

Au paragraphe 19, il est mentionné qu'il a de nouveau été contacté à la mi-mai et qu'on lui a demandé de se rendre par avion à Zurich, ce qu'il a fait, en passant par Amsterdam et en utilisant un faux passeport.

Il a rencontré un gars dans un secteur boisé situé près d'un restaurant qui lui a dit qu'il avait besoin de son aide et ils se sont rendus en Italie. Le lendemain de leur arrivée en Italie, il a reçu un sac de sport qui contenait une forte somme en devises américaines et ils se sont rendus séparément dans une ville italienne.

On remet ensuite à M. Ahani une caméra avec laquelle il doit prendre un certain nombre de photographies mais discrètement.



If we go on through this, he indicates they were picked up by the Italian government; he goes on to Istanbul, Turkey. In paragraph 23, Ahani was to take his camera to the Iranian consulate in Istanbul.

In paragraph 23, top of page 13, he passed the camera to the clerk, a photocopy was made of the Gomez passport and the passport was returned to Mr. Ahani.

Paragraph 24, he asked his wife for \$2,000 to purchase an airline ticket and new passport. The false Greek passport he purchased did not require a visa to enter Canada. Ahani claims to have destroyed the Gomez passport during his flight to Toronto, as well as the false Greek passport once he arrived in Toronto.

In paragraph 25 he indicates he had no further contact with this chap since he came to Canada; however, in a subsequent interview he admitted he did contact him in Iran on one occasion in July 1992.

In reference to the training, in paragraph 26 when he was questioned about his involvement with what was described as the drug-enforcement unit of the Prime Minister's office, he indicated that he participated or was planning to participate in an attack in Pakistan. He received, as in paragraph 27, special training and tactics training on portable models of surface-to-air and surface-to-surface missiles and grenade launchers.

Page 14, at the top, Mr. Ahani also received training on making assaults on homes and vehicles using a combination of explosives and rapid-fire weapons. He practised exiting moving vehicles, firing four heart shots and a head shot, and re-entering the moving vehicle.

A couple of lines down, of course, he is exposed to improvised explosive devices, advanced martial arts, armed-team assaults and counter-surveillance, as well as classes in memory recall and concentration. Later, he admitted that this training was really part of his recruitment into the secret service. He also provided some details about a number of murders.

This gentleman obviously had some difficulty with the truth because his stories would vary, to say the least. In paragraph 28, the last three lines, he once again stated that he refused to take part in the attack in Pakistan, where he said he was doing a drug arrest — or not even an arrest, because Iranian authorities in Pakistan making an assault on a house does not constitute an arrest. He discovered they were attacking the homes of MEK members living in Pakistan. He was asked, during his polygraph examination, whether he actively participated in the Pakistani raid and had participated in any act that resulted in the death or injury of anyone. The service polygrapher determined that Ahani's negative answers to both questions were untrue.

Si nous lisons la suite des événements, il indique qu'ils ont été arrêtés par le gouvernement italien et qu'il se rend ensuite à Istanbul en Turquie. Au paragraphe 23, il est mentionné qu'Ahani devait déposer l'appareil photographique au consulat iranien à Istanbul.

Au paragraphe 23, en haut de la page 13, il affirme avoir remis l'appareil photographique à un employé, que le passeport sous le nom de Gomez a été photocopié et qu'il a ensuite été remis à M. Ahani.

Au paragraphe 24, il demande à sa femme de lui envoyer 2 000 \$ pour qu'il puisse acheter un billet d'avion et un nouveau passeport. Le faux passeport grec qu'il a acheté ne l'obligeait pas à obtenir un visa pour entrer au Canada. Ahani prétend avoir fait disparaître le passeport Gomez pendant son vol vers Toronto, ainsi que son faux passeport grec une fois arrivé à Toronto.

Au paragraphe 25, il affirme n'avoir plus aucun contact avec cette personne depuis son arrivée au Canada; cependant, au cours d'un interrogatoire subséquent, il a reconnu avoir communiqué avec elle en Iran à un moment donné en juillet 1992.

Au sujet de sa formation, le paragraphe 26 mentionne que lorsqu'il était interrogé au sujet de sa participation à ce qui était décrit comme étant l'unité de lutte contre les drogues du bureau du premier ministre, il a déclaré qu'il avait participé ou projeté de participer à une attaque au Pakistan. Il a reçu, comme cela est mentionné au paragraphe 27, une formation spécialisée, notamment en matière d'utilisation des modèles portatifs de missiles sol-air ou sol-sol et de lance-grenades.

En haut de la page 14, on peut lire que M. Ahani a également reçu une formation pour attaquer des résidences et des véhicules en utilisant une combinaison d'explosifs et d'armes à tir rapide. Il s'est entraîné à sortir d'un véhicule en mouvement, à tirer quatre fois dans le cœur de la victime et une fois dans la tête et à remonter ensuite dans le véhicule en marche.

Quelques lignes plus loin, il est rapporté qu'il s'est familiarisé avec des dispositifs explosifs improvisés, avec les arts martiaux, les attaques lancées par des équipes d'hommes armés et la contre-surveillance, et qu'il a suivi des cours en concentration et en développement de la mémoire. Il a admis par la suite avoir suivi cette formation pour entrer dans les services secrets. Il a également fourni des détails au sujet d'un certain nombre de meurtres.

Cet homme éprouve manifestement quelques difficultés à dire la vérité parce que ses versions varient souvent, pour dire le moins. Au paragraphe 28, les trois dernières lignes, il a déclaré encore une fois qu'il a refusé de participer à une attaque lancée au Pakistan, où il devait faire une arrestation reliée aux drogues — ou même pas une arrestation, parce que, lorsque les autorités iraniennes au Pakistan attaquent une résidence, cela ne constitue pas une arrestation. Il a découvert que ces attaques visaient les résidences de membres du MEK vivant au Pakistan. Au cours de son examen polygraphique, on lui a demandé s'il avait activement participé au raid effectué au Pakistan et s'il avait commis des actes ayant entraîné la mort ou des blessures. L'examineur en polygraphie a affirmé que les deux réponses négatives fournies par Ahani à ces questions étaient fausses.

Paragraph 29, in the bottom two lines, he further stated his belief that should targets be identified in Canada, the Government of Iran would not hesitate to eliminate them.

Paragraph 30, during his polygraph examination, Ahani was asked if he had informed Khoshkooshk about his contact with Canadian authorities. Ahani's answer, of "no," was determined by the service's polygrapher to be untruthful.

On page 16, paragraph 33, everything known by the service about Monsour Ahani demands his being considered a threat to the security of Canada: By reason of his associations with the MOIS, Ahani's admissions of his past involvement with different branches of the Iranian intelligence service, his knowledge of those operations, his detailed knowledge of the murders of individuals, his recent contact with this individual who is the head of an assassination team, and that he may be called upon by that organization to participate in assassinations in Canada or elsewhere.

Paragraph 34, a reference to his continuing loyalty to this individual, including assisting him in Italy on very short notice and telling the service during an interview that he would likely cooperate if he was contacted again.

Page 1; that he continues to display strong nationalistic, religious sentiments, in this case, towards Iran.

That is a fairly short summary compared to some. I would submit to you that it is very powerful in telling you, if you were an individual served with the certificate, what we think you are and why you are a concern to the Government of Canada and, in particular, to the two ministers who signed it.

There is an indication as well as to what happens. That document then is filed with the court. Open hearings, in public, are held. I have with me some documents, and we are quite happy, if you would like to have these, to make them available to you.

One file is about five inches thick, but in fairness, only about two and a half inches are transcripts from the hearings that are held in open court, with examinations and cross-examinations of witnesses.

The other material is a series of Federal Court rulings that may be of interest to you, dealing with immigration matters.

Separate from that I have this volume. It contains all of the court proceedings related to Mr. Ahani over the time period — the Federal Court, Federal Court of Appeal, Supreme Court of Canada, Superior Court of Ontario, Ontario Court of Appeal, Supreme Court of Canada for the second time, as well as a separate one for the United Nations Human Rights Committee.

Au paragraphe 29, deux dernières lignes, il réaffirme être convaincu que le gouvernement de l'Iran n'hésiterait pas à supprimer des cibles se trouvant au Canada.

Au paragraphe 30, le rapport mentionne qu'au cours de son examen polygraphique, on a demandé à Ahani s'il avait informé Khoshkooshk du fait qu'il avait communiqué avec les autorités canadiennes. L'examineur en polygraphie a affirmé que la réponse négative fournie par Ahani était fausse.

À la page 16, au paragraphe 33, le rapport mentionne que tous les éléments dont dispose le service au sujet de Monsour Ahani montrent qu'il faut le considérer comme constituant une menace pour la sécurité du Canada : à cause de son association avec le MRS, du fait qu'Ahani a reconnu avoir participé aux activités de différentes sections du service de renseignement iranien, de la connaissance qu'il possède de ces activités, des renseignements précis qu'il possède au sujet du meurtre de certaines personnes, de ses contacts récents avec une personne qui est le chef d'une équipe d'assassins et du fait que cette organisation risque de lui demander de participer à des assassinats au Canada ou à l'étranger.

Au paragraphe 34, le rapport mentionne qu'il continue d'être loyal envers cette personne, qu'il a immédiatement décidé d'aller en Italie pour l'aider comme elle le lui demandait et qu'il a affirmé au service au cours d'un interrogatoire qu'il collaborerait probablement encore avec elle s'il était contacté.

Page 1; il continue à manifester de vifs sentiments nationalistes et religieux, dans ce cas-ci, pour l'Iran.

C'est un résumé assez court si on le compare à d'autres. J'estime que ce rapport mentionne très clairement ce que nous pensons de la personne visée par le certificat et les raisons pour lesquelles elle constitue un sujet de préoccupations pour le gouvernement du Canada, en général et pour les deux ministres qui l'ont signé, en particulier.

Le rapport mentionne également la façon dont se déroule la procédure. Ce document est ensuite déposé auprès d'un tribunal. Celui-ci tient des audiences publiques. J'ai avec moi des documents que nous serions très heureux de vous remettre si vous le souhaitez.

Il y a là un dossier qui a près de cinq pouces d'épaisseur mais je dois vous dire qu'il n'y a que deux pouces et demi qui représentent la transcription des audiences publiques, avec l'interrogatoire et le contre-interrogatoire des témoins.

L'autre document contient une série de jugements de la Cour fédérale dans le domaine de l'immigration qui sont susceptibles de vous intéresser.

J'ai en outre ce volume. Il contient tous les documents judiciaires concernant M. Ahani pendant la période en cause — Cour fédérale, Cour d'appel fédérale, Cour suprême du Canada, Cour supérieure de l'Ontario, Cour d'appel de l'Ontario, Cour suprême du Canada une deuxième fois, ainsi qu'un autre document pour le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

In terms of full, frank, fair disclosure and ability to access the judicial process, there is a substantial due process, I would submit, engaged in this.

It is hard, when one looks back and sees newspaper clippings, to get a feeling for that.

In fairness, I had also asked my colleagues, because we are only dealing with 27 certificates and 26 individuals since 1991, whether or not this was representative. Certainly, as a lawyer in training, I consider my credibility important. Therefore, I wished to be sure what is the norm. Clearly, individuals can either decide to take part in a public hearing or not. It is up to them in terms of the strength of their story.

Looking at the various individuals over time, one has two days of hearings; another, five days of hearings; two days; two days; four; eight; one; three; 50. Fifty days of hearing for Mr. Suresh, who also went to the Supreme Court of Canada. Mr. Ahani had 12 days of hearings; Mr. Singh, 17. Another one, 18; six; five; Mr. Zundel had 43; 12; 14; and 16.

There is the ability, in terms of the court process, to challenge these, which is quite significant. In addition, I would like to put on the record — and you will see in the material filed with you — in terms of the court process, judges themselves have spoken quite eloquently about their responsibilities in these particular cases to actually challenge the witnesses themselves, test their credibility, ensure that the information is multi-sourced and credible; it can be subject to alternative interpretations. Couple that with the fact that the representative of the Crown is also an officer of the court, and as such has an obligation to make full, frank and fair disclosure to the judge when the judge makes these determinations.

We are happy to make this material available to you if you wish to have it.

We are open to any questions honourable senators may have of us.

**Senator Lynch-Staunton:** Thanks, Mr. Kennedy, for an excellent and persuasive presentation. It is well documented. I congratulate you on all of the preparation that went into it. Certainly you opened a lot of chapters, shall I say, that perhaps we had not concentrated on, at least I had not.

Since you mentioned Ahani, where is he now? What finally happened to him?

**Mr. Kennedy:** He was returned to his country. What I find interesting, and you will find, I suppose, somewhat illustrative, is one of the documents that I have here. It is the hearing before the UN tribunal on human rights. There was an allegation that Canada had violated one of the covenants, and he recounts his history. Of course, the individual who brought this particular brief before the UN indicated at that time that the man had not

Je crois qu'on peut parler ici de divulgation complète, sincère et équitable et dire que la personne en question a bénéficié de garanties judiciaires; l'équité procédurale a donc été respectée.

Il n'est pas facile de bien comprendre tout cela lorsqu'on examine les articles de journaux.

Pour être juste, j'ai également demandé à mes collègues si ce dossier était représentatif de l'ensemble de ces dossiers, puisqu'il n'y a eu que 27 certificats visant 26 personnes depuis 1991. Je suis un avocat en formation et il est important pour moi de préserver ma crédibilité. C'est pourquoi je voulais être certain de connaître quelle était la norme dans ce domaine. Il est évident que ces personnes peuvent choisir de participer ou non à une audience publique. C'est une décision qu'ils prennent en fonction de la solidité de leur version des faits.

Si l'on examine les journées d'audience accordées à diverses personnes pendant cette période, nous constatons qu'une a eu deux jours d'audience, une autre cinq jours, deux jours, deux jours, quatre, huit, un, trois, 50. Cinquante jours d'audience pour M. Suresh, qui s'est également adressé à la Cour suprême du Canada. M. Ahani a eu 12 jours d'audience, M. Singh, 17. Un autre 18, six, cinq, M. Zundel en a eu 43, 12, 14 et 16.

Il faut également mentionner qu'il est possible de contester ces procédures judiciaires, ce qui me paraît très important. En outre, et j'aimerais que cela figure au compte rendu — et vous pourrez le constater en lisant les documents qui vous ont été distribués — je tiens à signaler que les juges ont parlé de façon très éloquente des responsabilités qui leur incombent dans ce genre d'affaires et du fait qu'ils doivent vérifier que les témoins disent la vérité, évaluer leur crédibilité, veiller à ce que les renseignements soient fiables et proviennent de plusieurs sources, sachant que ces renseignements peuvent donner lieu à de multiples interprétations. S'ajoute à tout cela le fait que le représentant de la Couronne est également un officier judiciaire et qu'à ce titre, il est tenu de divulguer au juge de façon franche, complète et équitable tous les renseignements pertinents, dont il a besoin pour prendre ce genre de décisions.

Nous serons heureux de vous remettre ces documents si vous le souhaitez.

Nous sommes prêts à répondre aux questions que les honorables sénateurs souhaitent nous poser.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Merci, monsieur Kennedy, de nous avoir présenté un excellent exposé, d'ailleurs très convaincant. Il est bien documenté. Je vous félicite de l'avoir aussi bien préparé. Je dois dire que vous avez abordé de nombreux aspects sur lesquels nous ne nous étions pas attardés, en tout cas pas dans mon cas.

Puisque vous avez mentionné Ahani, où est-il maintenant? Que lui est-il finalement arrivé?

**M. Kennedy :** Il est retourné dans son pays. J'ai un document ici qui me paraît intéressant et je crois que vous le trouverez également assez révélateur. C'est le compte rendu de l'audience qu'a tenue le tribunal des droits de l'homme des Nations Unies. Il y est allégué que le Canada a violé un des pactes et il contient une version des faits. Bien entendu, la personne qui a présenté ce mémoire à l'ONU mentionnait à l'époque que personne n'avait



been heard of and there were rumours that he was dead. Of course, Canada responded that not only was this not the case, but Mr. Ahani had appeared before a Canadian representative in Iran. He spoke to the representative and did not complain about any mistreatment. As a matter of fact, the Canadian government was subsequently approached by an official of the Iranian government, on Mr. Ahani's behalf, asking for some items that he had left behind to be returned to him. I believe Stewart Bell — I could be wrong here — actually went over there to do a follow-up, given the unusual case, and located Mr. Ahani and he was well. He was not tortured; he was not killed. The submission before the UN indicates that when he returned he was temporarily incarcerated and then released. His complaint was about trying to find employment. Even after he had been returned, the Government of Canada still ensured that they spoke to the Iranian government and impressed upon them that they did not wish anything to happen to him in terms of mistreatment.

**Senator Lynch-Staunton:** Is there not a contradiction there? Here is a man who is a terrorist, according to this document, and I take that for granted, and instead of keeping him under lock and key here, we send him back to the country that employed him originally, where the chances are that he might resume his old occupation.

**Mr. Kennedy:** Well, what could you charge him with here?

**Senator Lynch-Staunton:** Exactly.

**Mr. Kennedy:** One of the principles that are embodied certainly in the anti-terrorism response is the ability to disrupt and prevent. Being here in Canada gives an individual easy access to some of the targets, because the objective here was to kill dissidents. Therefore, if he is here, and clearly if he had been able to secure a Canadian passport, it would be a great tool of mobility in terms of moving around the world. With that as a tactic, and having been at least identified as a person who had been removed, I am sure he will be on the watch lists of other countries. Therefore, his ability to move around would be fairly circumscribed. He would certainly have difficulty getting on aircraft to come to North America, having been identified as a terrorist. Therefore, there is an advantage, at least in terms of disruption and prevention, in moving him away from individuals that he may want to target. It is not a perfect solution, but when you have a judicial system and a criminal process that requires proof beyond a reasonable doubt, we all know that is an extremely difficult hurdle to get over. In this particular case, we needed prevention. You do not wait for him to assassinate someone and then charge him. That would leave him with us. He would do his time, but even after he served his sentence, we would deport him for being a convicted felon, like Mr. Charles Ng. He committed an offence here; we prosecuted him; he served his time and we removed him from the country. It might not be a perfect world, but we are doing the best we can.

entendu parler de Ahani et que, selon certaines rumeurs, il serait mort. Bien entendu, le Canada a répondu que non seulement cela n'était pas vrai mais que M. Ahani avait eu un entretien avec un représentant canadien en Iran. Il a parlé à ce représentant et ne s'est pas plaint d'avoir été maltraité. En fait, un fonctionnaire du gouvernement iranien a contacté par la suite le gouvernement canadien, à la demande de M. Ahani, pour demander qu'on lui remette certains articles qu'il avait laissés au Canada. Je pense que Stewart Bell — et je me trompe peut-être sur ce point — s'est en fait rendu dans ce pays pour faire un suivi, en raison du caractère inhabituel de l'affaire; il a retrouvé Ahani et constaté qu'il était en bonne santé. Il n'a pas été torturé, il n'a pas été tué. Le mémoire présenté à l'ONU mentionne qu'il a été incarcéré pendant un certain temps à son retour mais qu'il a ensuite été relâché. Il se plaignait d'avoir du mal à trouver du travail. Même après le retour d'Ahani en Iran, le gouvernement du Canada a veillé à faire comprendre au gouvernement iranien qu'il ne souhaitait aucunement que cette personne soit maltraitée.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** N'y a-t-il pas une contradiction ici? Voici un homme qui est un terroriste, d'après ce document, et je ne le conteste pas, et au lieu de l'emprisonner ici, nous le renvoyons dans le pays qui l'employait et il risque de reprendre ses anciennes activités.

**M. Kennedy :** Eh bien, de quoi aurions-nous pu l'accuser ici?

**Le sénateur Lynch-Staunton :** C'est vrai.

**M. Kennedy :** Un des objectifs des mesures antiterroristes est d'essayer de prévenir les actes terroristes et de désorganiser les groupes terroristes. En demeurant au Canada, cette personne aurait facilement eu accès à certaines cibles, parce que l'objectif de ce groupe était de tuer les dissidents. Par conséquent, en étant ici et en étant en mesure d'obtenir un passeport canadien, il aurait pu par la suite se déplacer facilement d'un pays à l'autre. Compte tenu de ces objectifs et du fait qu'il a été identifié comme personne ayant été renvoyée du Canada, je suis sûr qu'il figurera sur les listes de surveillance d'autres pays. Cela va par conséquent limiter ses déplacements. Il aura certainement du mal à embarquer sur un avion à destination de l'Amérique du Nord parce qu'il a été identifié comme un terroriste. Il est donc utile, au moins sur le plan de la prévention et de la désorganisation de ces groupes, de l'éloigner des personnes qui pourraient être ses victimes. Ce n'est pas une solution parfaite mais avec un système judiciaire et un processus pénal qui exige une preuve au-delà de tout doute raisonnable, nous savons que cela est une norme très difficile à respecter. Dans ce cas particulier, il fallait viser la prévention. Il ne fallait pas attendre qu'il tue quelqu'un pour ensuite porter des accusations contre lui. Il serait alors resté au Canada. Il aurait purgé sa peine mais même après l'avoir purgée, nous l'aurions déporté à titre de condamné, comme nous l'avons fait pour M. Charles Ng. Il a commis une infraction ici; nous l'avons poursuivi, il a purgé sa peine et nous l'avons renvoyé du Canada. Ce n'est peut-être pas la solution parfaite mais nous faisons le mieux que nous pouvons.

**Senator Lynch-Staunton:** In fact, we remove him and remove a direct threat from him to this country, and maybe to North America, but we just shift that threat to other countries.

**Mr. Kennedy:** That would not necessarily be the case here. I take heart from the fact that he was coming to the Canadian government and complaining about unemployment. I suppose his utility to the Iranian intelligence service had been diminished because he had been exposed as an Iranian assassin. He was a professional assassin. That was his reputation; he does it for money.

**Senator Lynch-Staunton:** I suspect he is still in great demand somewhere. That is the part I do not understand. Is there nothing under the Criminal Code that could be used in this case? Should the Criminal Code be amended today to allow for that? Can something be included to cover this kind of case, of people who are proven — and I think the proof is here — to be a menace and a threat? He has associated with people who have killed, if he has not killed himself, therefore he should be locked away or put under some kind of supervision to remove a worldwide threat.

**Mr. Kennedy:** Two things could come into play, and each depends upon the facts. Clearly, there are provisions in the code dealing with terrorist offences. Activities are described as terrorist offences, in this particular case, being an assassin for another government. We would have to look to see if the activities would fall within that particular definition. However, if we had someone who was a terrorist and activities that fell within the ambit of “terrorist offence,” and we had the organization listed or we could prove it was a terrorist organization, then any actions that the person took, short of a terrorist act, could be caught under the provisions of the Anti-terrorism Act because it contains provisions that do not require an activity to actually occur. This assumes the organization is one that we would describe as a terrorist organization.

We do have in the act — and I would have to separate that from the analysis here — provisions that deal with preventive arrest. If you have reasonable grounds to believe that terrorist activity is occurring and to suspect that this person might be involved, you can bring the individual in according to the peace bond provision. Each of those would be subject to analysis of whether or not these activities would constitute terrorist offences as defined in the Criminal Code. I have not looked through that particular prism.

**Senator Lynch-Staunton:** Is it fair to say that we are not using the provisions of the act because it is brand-new territory and the government feels safer in using the Immigration Act? The process

**Le sénateur Lynch-Staunton :** En fait, nous l'avons renvoyé et nous avons ainsi supprimé la menace qu'il faisait peser ici et peut-être en Amérique du Nord mais nous avons simplement déplacé la menace vers d'autres pays.

**M. Kennedy :** Cela n'est peut-être pas nécessairement le cas ici. Je me réjouis du fait qu'il s'est adressé au gouvernement canadien pour se plaindre d'être au chômage. Je pense qu'il n'est plus guère utile pour le service du renseignement iranien parce que tout le monde sait maintenant que c'est un assassin iranien. C'était un assassin professionnel. C'était sa réputation; il le faisait pour de l'argent.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je pense néanmoins qu'il pourrait être facilement embauché ailleurs. C'est ce que je ne comprends pas très bien. N'y a-t-il dans le Code criminel une disposition qu'on aurait pu lui appliquer? Devrait-on modifier le Code criminel pour que cela soit possible? Peut-on ajouter une disposition qui s'appliquerait à ce genre d'affaire, à des personnes dont il est établi — et je crois que la preuve en a été faite — qu'elles constituent une menace et un danger? Il a fréquenté des personnes qui ont tué, s'il n'a pas tué lui-même, il devrait donc être emprisonné ou surveillé étroitement de façon à supprimer la menace qu'il représente pour tous les pays.

**M. Kennedy :** Il y a deux aspects à considérer qui dépendent des faits de l'affaire. Il existe dans le code des dispositions qui traitent des infractions de terrorisme. Il y a des activités qui constituent des infractions de terrorisme, dans ce cas particulier, le fait d'être un assassin à la solde d'un autre gouvernement. Il faudrait examiner ces activités pour voir si elles sont visées par cette définition. Cependant, dans le cas d'un terroriste dont les activités sont visées par la définition d'« infraction de terrorisme », lorsque l'organisation dont il est membre figure sur une liste et que nous sommes en mesure de prouver que c'est une organisation terroriste, alors les actes posés par cette personne, même s'il ne s'agit pas d'un acte de terrorisme, peuvent être visés par les dispositions de la loi antiterroriste parce que selon ses dispositions, il n'est pas nécessaire que l'activité soit réellement exercée pour déclencher l'application de cette loi. Il faut néanmoins que l'organisation dont il fait partie puisse être qualifiée d'organisation terroriste.

Il existe dans la loi — et je dois préciser que cela ne fait pas partie de l'analyse effectuée jusqu'ici — des dispositions qui traitent de la détention préventive. Lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une activité terroriste va être exercée et de soupçonner la personne qui va l'exercer, il est possible d'arrêter cette personne conformément à une disposition relative à l'obligation de garder la paix. Tous ces éléments seraient analysés pour déterminer si les activités en question constituent des infractions de terrorisme définies par le Code criminel. Je n'ai pas envisagé cette affaire de ce point de vue.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Pourrait-on dire que nous n'utilisons pas les dispositions de la loi parce que c'est un domaine tout nouveau et que le gouvernement estime qu'il est

there has already been used a number of times and therefore there has been experience with that and none with Bill C-36?

**Mr. Kennedy:** Bill C-36 was not in place for Mr. Ahani.

**Senator Lynch-Staunton:** No, but in the last three years you have had seven, I think, subject to a certificate.

**Mr. Kennedy:** Five. You need to look at the range of tools that is available and use the one that you think is the most appropriate, based upon the evidence that you have. Clearly, the consideration in the cases that you are talking about was that the security certificate was the appropriate vehicle.

**Mr. Daniel Therrien, Senior General Counsel, Department of Justice Canada:** I would add that what makes some of these cases particularly difficult is where an allegation of a risk of torture arises, which was the case for Mr. Ahani. The process determined that in Mr. Ahani's particular case, the allegation was not founded. This went to the Supreme Court, which agreed with earlier determinations that the allegation was not founded, and the UN Human Rights Committee did not intervene on that point. Certainly, when an allegation of torture is made, it raises the stakes and increases the difficulty of the situation. However, in a case like Ahani's, where at the end of the day there was no substantiated risk of torture, there is clearly a choice of means between the criminal law and immigration law. That is true. However, Canada is in no way in an exceptional situation here. All democratic countries have both immigration laws and the criminal law. They have been using both for quite a while. There is a reason for that. The criminal law is there essentially to punish people who have committed a criminal act. Immigration law is there to deny entry to territory to people who are inadmissible on any number of grounds, including the risk that they present to the society or the territory where they are. Therefore, the two systems work in parallel in Canada. They work in parallel in all other democratic countries, I would suggest. The courts in Canada and international tribunals have determined that this is an acceptable state of affairs.

Certainly where a risk of torture is alleged, the choice becomes much more difficult, but when there is no substantiated risk of torture, as in Ahani, I would suggest that there is absolutely nothing wrong in using immigration law to remove someone who is inadmissible to this country, as many other countries do.

**Senator Lynch-Staunton:** You brought up the topic of treating nationals and foreigners differently for the same alleged offence, and we have been following carefully what has happened in the United Kingdom, where the Law Lords decided that different treatment was against the European Charter of Rights. Therefore new legislation was brought in whereby British nationals and foreigners are treated on an equal basis when it comes to terrorist

plus sûr d'utiliser la Loi sur l'immigration? Le mécanisme prévu par cette loi a déjà été utilisé plusieurs fois et par conséquent, nous possédons une certaine expérience de ce genre de cas et aucune dans celui du projet de loi C-36?

**M. Kennedy :** Le projet de loi C-36 n'existait pas à l'époque où M. Ahani a été renvoyé.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Non, mais au cours des trois dernières années, il y a eu sept personnes, je crois, qui ont fait l'objet d'un certificat.

**M. Kennedy :** Cinq. Il faut examiner les différentes mesures qui peuvent être prises et utiliser celle qui paraît la plus appropriée, compte tenu des preuves dont vous disposez. Il est clair que dans les affaires dont vous parlez, il a été jugé que le certificat de sécurité était la mesure appropriée.

**M. Daniel Therrien, avocat général principal, ministère de la Justice Canada :** J'ajouterais que ces affaires sont particulièrement délicates lorsqu'il y a des allégations de risque de torture, ce qui était le cas pour M. Ahani. Le processus a permis de constater que, dans le cas particulier de M. Ahani, cette allégation n'était pas fondée. Cette question a été soumise à la Cour suprême, qui a confirmé les décisions antérieures selon lesquelles cette allégation n'était pas fondée et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies n'est pas intervenu sur ce point. Il est évident que lorsqu'il y a une allégation de torture, la situation est beaucoup plus délicate. Cependant, dans un cas comme celui de M. Ahani, où l'on peut conclure que le risque de torture n'a pas été démontré, il faut alors choisir entre le recours au droit pénal et le recours à la loi sur l'immigration. Cela est vrai. Cependant, le Canada ne se trouve pas dans une situation exceptionnelle dans ce domaine. Tous les pays démocratiques ont adopté des lois sur l'immigration et des lois pénales. Ils utilisent ces deux types de loi depuis un certain temps. Et cela s'explique. Le droit pénal vise essentiellement à punir les personnes qui ont commis une infraction pénale. La loi sur l'immigration a pour but de refuser l'entrée du territoire national aux personnes qui n'ont pas le droit d'y entrer pour différents motifs, notamment le risque qu'elles représentent pour la société ou le territoire où elles se trouvent. C'est pourquoi ces deux systèmes travaillent de façon parallèle au Canada. Ils travaillent également de façon parallèle dans les autres pays démocratiques, c'est du moins ce que je pense. Les juridictions canadiennes et les juridictions internationales ont estimé que cette situation était tout à fait acceptable.

Il est clair que, lorsque l'on allègue qu'il y a un risque de torture, la situation est beaucoup plus délicate mais lorsqu'il n'y a pas de risque de torture, comme c'était le cas dans l'affaire Ahani, je ne pense pas qu'il soit possible de critiquer le recours à la loi sur l'immigration pour renvoyer quelqu'un qui est interdit de territoire, comme le font de nombreux autres pays.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Vous avez parlé de la différence de traitement entre les nationaux et les ressortissants étrangers pour la même infraction alléguée et nous avons suivi de près ce qui est arrivé au Royaume-Uni, les Law Lords ayant jugé qu'il était contraire à la Charte européenne des droits d'accorder un traitement différent à ces catégories de personnes. Le gouvernement a donc présenté un nouveau projet de loi qui



activity, either alleged or proven. That would make me more comfortable because I have yet to understand why not only the law treats non-nationals differently, whether they be permanent residents or refugees, but also citizens are treated differently. There are three categories of residents treated differently under the Charter. However, in the United Kingdom they resolved that.

Mr. Kennedy, I will ask you directly: What is your view on that?

Mr. Kennedy: I believe we have provided you with a summary that outlines all the analysis of the court positions on this.

Senator Lynch-Staunton: What is your view on the U.K.'s decision to treat the two on the same basis?

Mr. Kennedy: The U.K. decision was looked at and distinguished by our Federal Court of Appeal. The U.K. ran into difficulties not only in terms of differential treatment, but they had a provision for indeterminate detention. We do not have a provision for indeterminate detention, so their situation did not apply to us. That is why individuals such as Mr. Suresh and Mr. Zarqawi have been released on bail. We have provisions to allow the court to determine whether the person should be out. Therefore we did not have the specific problem they had.

In addition, section 6 of our Charter deals specifically with the fact that the right to enter a country is a right of a citizen, of no one else, and the right of the permanent resident to enter is subject to the Immigration Act. They have no Charter right, and the Supreme Court of Canada has said that. In fact, one of the obligations of a state is to decide who gets to come into the particular country. Therefore it is a constitutionally sound distinction and has been upheld by the courts. I believe it was even one of the issues that the UN commission itself looked at. We are on exceptionally strong grounds constitutionally in terms of that treatment. Otherwise, you cannot stop anyone from coming to the country. You have immigration laws for a purpose.

Senator Lynch-Staunton: That was not really my question, but I have a final question. I asked it of the previous witness, who was not the right person to ask, but I believe you are.

Is there any way for a security certificate to be lifted if the evidence from the person who is affected by it is such that the judge, or someone, must recognize that a mistake was made? In other words, once applied, is it permanent or is it subject to removal?

accorde un traitement identique aux ressortissants britanniques et aux étrangers lorsqu'il s'agit d'activité terroriste, que celle-ci soit alléguée ou établie. Je préfère ce genre de solution parce que j'ai du mal à comprendre pourquoi le droit accorde un traitement différent aux ressortissants étrangers, qu'ils soient résidents permanents ou réfugiés, mais pourquoi il traite également différemment les citoyens. Aux termes de la Charte, il existe trois catégories de résidents qui font l'objet d'un traitement différent. Cette question a cependant été résolue au Royaume-Uni.

Monsieur Kennedy, je vous pose directement la question : Qu'en pensez-vous?

M. Kennedy : Je pense que nous vous avons fourni un résumé qui décrit les positions que nos tribunaux ont adoptées sur cette question.

Le sénateur Lynch-Staunton : Que pensez-vous de la décision du Royaume-Uni de traiter de la même façon ces deux catégories de personnes?

M. Kennedy : Notre Cour d'appel fédérale a examiné la décision du Royaume-Uni et a estimé que les faits étaient différents. Le Royaume-Uni s'est trouvé dans une situation difficile non seulement à cause de la différence de traitement mais parce qu'il existait aussi une disposition qui prévoyait la détention de ces personnes pour une durée indéterminée. Nous n'avons pas de disposition prévoyant la détention à durée indéterminée, de sorte qu'ici, la situation est différente. C'est pourquoi des personnes comme M. Suresh et M. Zarqawi ont été libérés sur cautionnement. Nous avons des dispositions qui autorisent les tribunaux à libérer ces personnes. C'est pourquoi nous n'avons pas connu le même problème qu'eux.

En outre, l'article 6 de notre Charte énonce expressément que le droit d'entrer au Canada appartient aux citoyens, à personne d'autre, et que le droit des résidents permanents d'entrer au Canada est régi par la Loi sur l'immigration. Le résident permanent ne peut invoquer les droits reconnus par la Charte et la Cour suprême du Canada l'a affirmé. En fait, une des responsabilités de l'État est de choisir les personnes qui sont autorisées à entrer sur son territoire. C'est une distinction tout à fait constitutionnelle qui a été reconnue valide par les tribunaux. Je pense que c'est même une des questions que la commission de l'ONU a examinées. Le traitement accordé au Canada à ces personnes est tout à fait valide sur le plan constitutionnel. Si nous n'avions pas ce pouvoir, nous ne pourrions empêcher personne d'entrer au Canada. Nous avons adopté des lois sur l'immigration pour le faire.

Le sénateur Lynch-Staunton : Ce n'était pas vraiment la question que j'ai posée mais j'aurais une dernière question. Je l'ai posée au témoin précédent, à qui je n'aurais pas dû la poser, mais je crois que vous serez en mesure d'y répondre.

Existe-t-il un moyen d'annuler un certificat de sécurité si les preuves apportées par la personne concernée sont telles que le juge ou quelqu'un d'autre doit reconnaître qu'il y a une erreur? En d'autres termes, une fois délivré, le certificat est-il permanent ou peut-il être annulé?

**Mr. Kennedy:** The judge is the individual who looks at it and determines the reasonableness. The judge can quash the certificate and the judge's decision is final.

**Senator Lynch-Staunton:** However, it is issued by the two ministers and goes before a judge for confirmation or rejection. After it is confirmed by the judge, is that the end of the process as far as the security certificate remaining in place is concerned?

**Mr. Kennedy:** I indicated that the next step would be a determination as to whether or not the individual faces a risk of torture, and then of course the document can be used at the immigration hearing.

I could tell you that as a matter of course, if information came to our attention that showed the basis upon which the certificate was issued was entirely wrong, yes, we would take corrective action.

**Senator Lynch-Staunton:** Is it correct that only you can remove it then, or can the judge remove it?

**Mr. Kennedy:** Well, the judge decided the reasonableness.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes, but I am speaking about after that.

**Mr. Kennedy:** The way that it is crafted now, there is no appeal, but you have here volumes of cases, so I would be surprised if an individual could not turn around, for instance, and say we are violating his section 7 rights to life, liberty, and then bring a Charter application.

**Senator Lynch-Staunton:** No, I will try and summarize. If that individual a year after he has been expelled has evidence that proves that the information used was in error, is there no appeal? Is it too late for him or her?

**Mr. Therrien:** If I understand the question correctly, I will rephrase it. If the information upon which the certificate was issued by the minister is later found to be incorrect or insufficient, is that the end of the matter, and what are the mechanisms for ensuring it is the end of the matter? My answer would be — as Mr. Kennedy has said — the court has the primary role here.

**Senator Lynch-Staunton:** After the court has decided.

**Mr. Therrien:** Do you mean if the court has decided that the certificate should be quashed?

**Senator Lynch-Staunton:** No, confirmed.

**Mr. Therrien:** Then you have a decision that is not appealable, so you have a removal order that normally should be executed. This is difficult to conceive of in practice, but there are means in the Immigration Act to displace inadmissibility findings. If there was such information, which is very difficult to conceive of, the person could be readmitted, I suppose.

**M. Kennedy :** Le juge est chargé d'examiner le certificat et de se prononcer sur son caractère raisonnable. Le juge peut annuler le certificat et sa décision est définitive.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Le certificat est toutefois délivré par deux ministres et il est soumis à un juge pour qu'il le confirme ou le rejette. Une fois confirmé par le juge, cela met-il fin au mécanisme pour ce qui est de la validité du certificat de sécurité?

**M. Kennedy :** J'ai mentionné que l'étape suivante consisterait à déterminer si la personne en question risque d'être torturée en cas de renvoi, et il y a bien sûr le fait que le document peut être utilisé au cours de l'audience d'immigration.

Je peux vous dire que si nous obtenions des renseignements qui montraient que le certificat a été délivré à tort, je vous dirais que nous prendrions des mesures pour corriger la situation.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Est-il exact que vous soyez les seuls à pouvoir annuler le certificat ou est-ce qu'un juge pourrait le faire?

**M. Kennedy :** Eh bien, le juge se prononce sur le caractère raisonnable du certificat.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Oui, mais je parle de l'étape suivante.

**M. Kennedy :** Avec la formulation actuelle, il n'y a pas d'appel mais il y a d'innombrables décisions de sorte que je ne serais pas surpris que cette personne puisse invoquer, par exemple, le droit à la vie et à la liberté de l'article 7 et présente une demande fondée sur la Charte.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Non, je vais essayer de résumer ma question. Si, un an après qu'elle ait été renvoyée, cette personne possède des preuves qui établissent que les renseignements utilisés étaient erronés, pourrait-elle faire appel? Est-il trop tard pour elle?

**M. Therrien :** Pour être sûr de bien avoir compris la question, je vais la reformuler. Si l'on constatait par la suite que les renseignements sur lesquels est fondé le certificat délivré par le ministre sont inexacts ou insuffisants, pourrait-on faire quelque chose et quels seraient les mécanismes que l'on pouvait utiliser dans ce cas? Ma réponse serait — comme l'a dit M. Kennedy — que c'est le tribunal qui a le principal rôle dans ce cas.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Après que le tribunal s'est prononcé.

**M. Therrien :** Voulez-vous dire dans le cas où le tribunal a décidé qu'il fallait annuler le certificat?

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Non, le confirmer.

**M. Therrien :** Alors vous avez une décision qui n'est pas susceptible d'appel, et il y a une mesure de renvoi qui doit normalement être exécutée. Il est difficile d'imaginer en pratique une telle situation mais il est possible, aux termes de la Loi sur l'immigration, de modifier des conclusions concernant l'interdiction de territoire. Si ces renseignements existaient, chose très difficile à concevoir, je suppose qu'il serait possible d'admettre à nouveau cette personne.

**Mr. Kennedy:** Since it is an important issue, I asked Mr. Craig Goodes what their practice was for other individuals who have been deported. I can tell you that we are equally sensitive to miscarriages of justice and find ways to address them, but maybe he can indicate what the practice is now for people who have been deported.

**Mr. Craig Goodes, Acting Director General, Case Management Branch, Citizenship and Immigration Canada:** I will wind up by reinforcing the last few words of Mr. Therrien's comments.

Once the person is deported on the basis of the findings in the certificate, in the scenario you describe, senator, if somewhere down the line it was discovered that the information on which the deportation order was based was incorrect, then that would not preclude the individual from reapplying for admission to Canada. As any other person who could be ordered deported for a less serious technical reason could apply for readmission to Canada. There are barriers in the legislation that would need to be overcome, but certainly there is a process whereby any individual who is ordered deported from Canada could seek to reapply and, under certain conditions, could be allowed to re-enter Canada.

**Senator Fraser:** When we are talking about deporting someone, assurances are sought that that person will not be tortured. What is that process? How do we go about getting such assurances? What is the nature of the assurance? How much faith can we have that the assurances are real?

**Mr. Kennedy:** As you pointed out, there has to be a determination, first, of if the individual will face a risk, and if we believe the individual will, then there is a process to follow up with the foreign state. Mr. Keith Morrill is here from the Department of Foreign Affairs. We thought questions like that might come up so we have experts like him to speak to you in that regard.

**Mr. Keith Morrill, Director, Criminal Security and Treaty Law Division, Foreign Affairs Canada:** On the question of assurances, the Supreme Court has told us in *Suresh* that they have to be looked at on a case-by-case basis, but certainly there are things we can do to try to ensure that the assurances are at the highest level and have the greatest weight.

For instance, one would seek assurances at a diplomatic level rather than simply a letter from an official to another. One would seek assurances in the context of an exchange of diplomatic notes, which would be in effect the foreign state making a specific statement as the state, and not an individual who can be overruled or make a mistake.

Assurances in the context of deportation as opposed to extradition are more difficult because you are not working within a treaty context. In other words, it is not an assurance pursuant to a specific treaty that puts conditions on extradition.

**M. Kennedy :** Étant donné que c'est là une question importante, j'ai demandé à M. Craig Goodes quelle était leur façon d'agir à l'égard des personnes qui ont été expulsées. Je peux vous dire que nous sommes, tout comme eux, désireux d'éviter les erreurs judiciaires et que nous trouvons les moyens d'y remédier mais il est peut-être en mesure de nous expliquer ce que l'on peut faire pour les personnes qui ont été expulsées.

**M. Craig Goodes, directeur général intérimaire, Direction générale du règlement des cas, Citoyenneté et Immigration Canada :** Je vais conclure en revenant sur les derniers commentaires de M. Therrien.

Lorsque la personne est expulsée conformément à un certificat et aux conclusions qu'il contient, dans le scénario que vous avez décrit, sénateur, si l'on apprenait par la suite que les renseignements sur lesquels la mesure d'expulsion était fondée étaient inexactes, alors cette personne pourrait demander à nouveau son admission au Canada. Tout comme les personnes qui ont été expulsées pour une raison beaucoup moins grave peuvent demander à nouveau d'être admises au Canada. La loi prévoit certaines conditions qu'il faut respecter mais il existe un mécanisme qui permet à la personne qui a été expulsée du Canada de redemander son admission et, à certaines conditions, elle peut être autorisée à entrer de nouveau au Canada.

**Le sénateur Fraser :** Lorsque l'on parle d'expulser quelqu'un, il faut s'assurer que cette personne-là ne sera pas torturée. Quel est le processus suivi? Comment réussissons-nous à obtenir ces assurances? Quelle est la nature de ces assurances? Pouvons-nous être vraiment sûrs que ces assurances seront suivies d'effet?

**M. Kennedy :** Comme vous l'avez fait remarquer, il faut d'abord décider que l'individu court un danger; si nous pensons que c'est le cas, alors nous suivons un processus avec l'État étranger. M. Keith Morrill, du ministère des Affaires étrangères, est à nos côtés. Nous pensions que vous pourriez poser ce genre de questions et nous avons demandé à des experts comme lui de vous répondre.

**M. Keith Morrill, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités, Affaires étrangères Canada :** Sur la question des assurances, la Cour suprême a déclaré dans *Suresh* qu'il fallait examiner ces assurances dans chaque cas, mais nous pouvons certainement faire certaines choses pour veiller à ce que ces assurances proviennent des plus hauts niveaux du gouvernement et soient très fiables.

Par exemple, nous cherchons à obtenir ces assurances au niveau diplomatique et non pas simplement par un échange de lettres entre fonctionnaires. Nous cherchons à obtenir des assurances par un échange de notes diplomatiques qui concrétisent une déclaration précise de l'État étranger et non pas celle d'un individu qui peut faire une erreur ou être désavoué.

Dans le contexte de l'expulsion et non dans celui de l'extradition, la question des assurances est plus délicate parce qu'il n'y a pas de traité. Autrement dit, les assurances ne sont pas fournies en application d'un traité particulier qui impose certaines



However, one would seek diplomatic assurances, and, at the level of the state, one would focus on what one regarded as the risks. We would stress through the diplomatic process the importance we would attach to such commitments and our willingness to make sure that they were followed up.

**Senator Fraser:** Then do we follow up as a matter of course? I noticed in the case of Mr. Ahani, Mr. Kennedy said that a representative of the Canadian government had gone to check up on his welfare in Iran.

**Mr. Kennedy:** We did not go to check up on his welfare. The document is Canada's response to the human rights committee, because, as I indicated, counsel had made submissions that he may have been killed or subjected to torture. The response clearly indicates the risk that the author would face torture upon return was minimal. Our Supreme Court looked at that and agreed with the determination of the minister. On page 7 of the document I am looking at, Canada's determination that the author did not face a substantial risk of torture upon removal had been confirmed by subsequent facts. A Canadian representative had spoken with the author's mother, who said that — this is in October 2003, well after his departure — her son was well, and there had been other contact prior to that with the Canadian authorities, including a visit by the author to the Canadian embassy in Tehran on October 10, 2002, during which he did not complain of ill treatment by Iran.

I indicated that he obviously was an Iranian citizen and he is in Iran, and Canada cannot run around Iran checking up on Iranian citizens. We do not normally do that, but certainly in that case, Canada followed up with the Iranian government as an additional step and indicated it expected them to comply with their international human rights obligations, including with respect to the individual in question.

I thought it was the journalist Stewart Bell, who, in one of his stories had gone over there, followed up and interviewed the chap. However, the context was his coming to the Canadian embassy in Tehran after the time he allegedly disappeared.

**The Chairman:** Which document are you referring to, Mr. Kennedy? Is it one that we have here?

**Mr. Kennedy:** It is a document I brought with me, and I offer it to you if you wish to have it. It is all the legal proceedings that surrounded Mr. Ahani, including his effort to bring this issue to the international tribunal of human rights, and all the submissions are there.

**Senator Kinsella:** We need precision here. You are referring to a communication filed under the International Covenant on Civil and Political Rights?

**Mr. Kennedy:** Yes.

**Senator Kinsella:** Was it looked at by the United Nations Human Rights Committee, which is responsible for receiving communications under that covenant?

conditions à l'extradition. Nous recherchons néanmoins à obtenir des assurances au niveau diplomatique, et au niveau de l'État, il s'agit d'examiner la gravité des risques courus. Nous insistons au cours des échanges diplomatiques sur l'importance que nous attachons à ce genre d'engagements et sur notre détermination à veiller à ce que ces engagements soient suivis d'effet.

**Le sénateur Fraser :** Faisons-nous toujours un suivi? Je note que dans le cas de M. Ahani, M. Kennedy a mentionné qu'un représentant du gouvernement canadien s'était informé de sa situation en Iran.

**M. Kennedy :** Nous n'avons pas essayé de savoir comment il allait. Le document est la réponse du Canada au Comité des droits de l'homme parce que, comme je l'ai dit, son avocat avait affirmé qu'il allait peut-être être tué ou torturé. La réponse faisait clairement savoir que dans le cas de cette personne le risque de torture était tout à fait minime. Notre Cour suprême a examiné cette question et a souscrit à la décision du ministre. À la page 7 du document que je regarde, il est indiqué que les faits ont confirmé l'opinion du Canada selon laquelle la personne en cause ne risquait pas d'être torturée en cas de renvoi. Un représentant du gouvernement canadien avait parlé avec la mère de cette personne qui avait déclaré — et là nous sommes en octobre 2003, bien après son départ — que son fils allait bien et qu'il y avait eu d'autres contacts avec les autorités canadiennes, y compris une visite de Ahani à l'ambassade du Canada à Téhéran le 10 octobre 2002, au cours de laquelle il ne s'était pas plaint d'avoir été maltraité par le gouvernement iranien.

J'ai mentionné qu'il s'agissait d'un citoyen iranien se trouvant en Iran et que le Canada ne pouvait pas vérifier la situation des citoyens iraniens en Iran. Nous ne le faisons pas habituellement mais dans ce cas-ci, le Canada a signalé ce cas au gouvernement iranien et lui a indiqué qu'il s'attendait à ce qu'il respecte ses obligations internationales en matière de droits de l'homme, notamment en ce qui a trait à la personne en question.

Je pense que c'est le journaliste Stewart Bell qui, dans un de ses articles, s'était rendu là-bas, avait fait un suivi et avait eu une entrevue avec cette personne. Le document parlait toutefois du fait qu'Ahani s'était rendu à l'ambassade du Canada à Téhéran après sa soi-disant disparition.

**La présidente :** À quel document faites-vous référence, monsieur Kennedy? Est-ce un des documents que nous avons ici?

**M. Kennedy :** C'est un document que j'ai apporté avec moi et je propose de vous le remettre si vous le souhaitez. Il contient tous les actes de procédure concernant M. Ahani, notamment sa tentative de saisir de cette question le tribunal international des droits de l'homme et toutes les observations qui ont été faites à ce moment-là.

**Le sénateur Kinsella :** Il faudrait être précis ici. Vous parlez d'un document déposé aux termes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques?

**M. Kennedy :** Oui.

**Le sénateur Kinsella :** A-t-il été examiné par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies qui est chargé de recevoir les communications présentées en vertu de ce pacte?

**Mr. Kennedy:** Yes.

**Senator Kinsella:** Do you have all the documentation on that communication?

**Mr. Kennedy:** Yes.

**Senator Kinsella:** That is what I would like to have tabled.

**Mr. Kennedy:** I am quite happy to table it.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Fraser:** You made the point that once people are back in the country of which they are a citizen, we cannot check up on them. On the other hand, to what extent can we believe assurances given by some countries that we know do practice torture, and what do we do about that?

**Mr. Kennedy:** Clearly, each case has to be assessed on its merits in terms of what weight you wish to give to the assurances.

In terms of the human rights ruling and the correspondence, they actually looked at that with Iran and indicated there were no problems with Iran. Although individual abuses occur, it is not usually in regard to an individual such as Mr. Ahani, and it was not systemic. Decisions are made on an individual basis as to, first, if you get assurances, are you content that you would accept them.

The other thing to bear in mind is that self-interest dictates the behaviour of states. In this particular case, we are dealing with terrorism. Terrorism is a global phenomenon. Each country requires the assistance of other countries to address that phenomenon, so it would be in the self-interest of the state, because it is dealing with a bigger picture, not to do anything to, in this case, embarrass Canada or to breach any of the undertakings that it provides. Clearly, it would have a negative impact on its relationship with the Canadian government as well as any of the agencies in Canada. Even the worst of states has a self-interest that would require their best behaviour.

**Senator Andreychuk:** Thank you for going through the Ahani case, but I am a little confused. That case is from 1993 and predates the entire shift in emphasis on terrorism. Also, we have made changes to the Immigration Act since then. I still call the significant changes that were made to the immigration process Bill C-11 — I do not know what it is called now — so I would like some clarification.

Are we still in the situation that the evidence gained by our intelligence people and other sources is used by Immigration, and that is the subject of the removal orders and the security certificates? Is it correct that two ministers recommend removal to cabinet?

**Mr. Kennedy:** No, they do not recommend to cabinet.

**Senator Andreychuk:** They simply act.

**M. Kennedy :** Oui.

**Le sénateur Kinsella :** Avez-vous tous les documents concernant cette communication?

**M. Kennedy :** Oui.

**Le sénateur Kinsella :** J'aimerais que tous ces documents soient remis au greffier.

**M. Kennedy :** Je serais très heureux de le faire.

**La présidente :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Fraser :** Vous avez fait remarquer que, lorsque ces personnes sont retournées dans leur pays d'origine, nous ne pouvons pas savoir ce qui leur arrive. Par contre, dans quelle mesure pouvons-nous donner foi aux assurances que nous fournissons certains pays qui pratiquent la torture et que faisons-nous dans ce cas?

**M. Kennedy :** Il faut bien sûr évaluer chaque affaire selon ses mérites, pour ce qui est du poids à accorder aux assurances fournies.

Pour ce qui est de la correspondance et de la décision relative aux droits de l'homme, ils ont examiné cette question avec l'Iran et affirmé que cela ne soulevait aucun problème avec l'Iran. Il y a quelques cas d'abus mais ces abus ne touchent pas habituellement des personnes comme M. Ahani et ils ne sont pas systémiques. Les décisions sont prises sur une base individuelle lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'accepter les assurances fournies.

L'autre chose à ne pas oublier est que les États agissent en fonction de leurs intérêts. Dans ce cas particulier, il s'agit de terrorisme. Le terrorisme est un phénomène mondial. Tous les pays ont besoin de la collaboration des autres pays pour lutter contre ce phénomène et il serait donc dans l'intérêt d'un État de ne pas agir de façon à, dans ce cas-ci, embarrasser le Canada ou à violer les engagements qu'il a pris, parce qu'il tient compte d'un contexte plus vaste. Il est évident que cela aurait un effet négatif sur ses relations avec le gouvernement canadien ainsi qu'avec les organisations canadiennes. Il est dans l'intérêt de tous les États, même les pires, de se comporter correctement.

**Le sénateur Andreychuk :** Je vous remercie d'avoir présenté l'affaire Ahani mais je suis un peu perplexe. Cette affaire remonte à 1993 et elle est antérieure à la nouvelle importance accordée au terrorisme. Il y a aussi le fait que la Loi sur l'immigration a été changée depuis cette époque. Je me souviens encore des changements importants apportés au processus d'immigration par le projet de loi C-11 — je ne sais pas comment il s'appelle maintenant — et c'est pourquoi j'aimerais avoir certaines précisions.

Est-il toujours exact que l'immigration utilise les preuves obtenues par nos services de renseignements et d'autres sources pour prendre des mesures de renvoi et délivrer des certificats de sécurité? Est-il exact que deux ministres doivent recommander la mesure d'expulsion envisagée au cabinet?

**M. Kennedy :** Non, ils ne la recommandent pas au cabinet.

**Le sénateur Andreychuk :** Ils prennent simplement cette décision.

**Mr. Kennedy:** Yes, the two of them are authorized, if they are in agreement, to sign the certificate and that certificate goes to the court.

**Senator Andreychuk:** One of those ministers is the Minister of Immigration.

**Mr. Kennedy:** That is correct.

**Senator Andreychuk:** Who is the other minister?

**Mr. Kennedy:** It is the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness Canada, also known as Solicitor General, because until that proposed legislation is passed, she signs as Solicitor General.

**Senator Andreychuk:** With regard to deportation and denaturalization issues, I believe the court has recently commented that it is not seen to be a fair process if the ministers who investigate are the ministers who make the final determinations. Therefore, it is the immigration department that will investigate and receive information from intelligence sources, and it will be that minister, and equally the Minister of Public Safety in charge of intelligence services and all the other issues, who will sign. Is that correct?

**Mr. Kennedy:** Yes. I just point out for the record that the Minister of Immigration does not do any investigation. As a matter of fact, in December 2003, the enforcement function for Immigration was removed from that department and put into the portfolio of the public safety ministry. The role on that side is strictly as a set of eyes that is not involved in the investigation, whether or not the facts support it. If that is the case, it goes automatically to the Federal Court judge, who is the one who can quash it if he or she is not satisfied.

I would also point out that in the cases that we had from 1991 on, the regime was substantially the same as we have here in terms of the process that you are talking about, which is the two ministers signing, the judge preparing the summary and the summary being made available to the individual. All of this was there. That has not diminished subsequent to the legislation that was passed in 2002. The guts of the issues are here.

The cases that preceded that were ones that dealt with terrorism and a whole range of groups and individuals. It was the intelligence service that provided that information in all of those cases except one — Chiarelli — which was an organized crime case.

**Mr. Therrien,** do you want to add anything in terms of the process?

**Mr. Therrien:** I would only speak briefly to the changes that were made in the Immigration and Refugee Protection Act, which is the title of Bill C-11, IRPA, in 2002.

In Ahani, the certificate process was essentially the same as the one we have now except for one significant factor, and that is the assessment of the risk of torture. When the certificate proceedings

**M. Kennedy :** Oui, les deux ministres sont autorisés, s'ils sont d'accord sur ce point, à signer le certificat et à le transmettre au tribunal.

**Le sénateur Andreychuk :** Un de ces ministres est le ministre de l'Immigration.

**M. Kennedy :** C'est exact.

**Le sénateur Andreychuk :** Qui est l'autre ministre?

**M. Kennedy :** C'est la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, connu également comme étant le solliciteur général, parce que tant que ce projet de loi ne sera pas adopté, c'est elle qui signe le certificat en qualité de solliciteur général.

**Le sénateur Andreychuk :** Pour ce qui est des questions relatives à l'expulsion et à la révocation de la citoyenneté, je crois que la cour a récemment déclaré qu'il n'est pas conforme à l'équité que les ministres qui font enquête soient également les ministres qui prennent les décisions définitives. Par conséquent, le ministère de l'Immigration effectue les enquêtes et obtient de l'information des sources de renseignement et c'est bien ce ministre, ainsi que le ministre de la Sécurité publique responsable des services de renseignement et de toutes les autres questions, qui signent ce document. Est-ce bien exact?

**M. Kennedy :** Oui. Je signale pour le compte rendu que le ministre de l'Immigration n'effectue pas d'enquête. En fait, le rôle d'application de la loi du ministère de l'Immigration a été supprimé en décembre 2003 et transféré au ministère de la Sécurité publique. Son rôle se limite uniquement à celui d'un observateur qui ne participe pas à l'enquête, que les faits ou non la justifient. Si c'est bien le cas, cela est soumis automatiquement à un juge de la Cour fédérale, qui est l'autorité qui a le pouvoir de l'annuler s'il l'estime justifié.

Je mentionnerais également que pour les affaires postérieures à 1991, le régime appliqué était pratiquement le même que celui qui existe actuellement pour ce qui est du processus dont vous parlez, à savoir la signature de deux ministres, la préparation d'un résumé par le juge et la transmission du résumé à la personne concernée. Tous ces éléments existaient déjà. Les mesures législatives adoptées en 2002 n'ont pas eu pour effet de modifier ces éléments. L'essentiel de ces éléments se retrouve ici.

Les affaires antérieures concernaient le terrorisme et toute une série de groupes et de personnes. C'est le service du renseignement qui fournissait les renseignements dans toutes ces affaires sauf pour l'une d'entre elles — Chiarelli — qui était une affaire concernant le crime organisée.

**Monsieur Therrien,** voulez-vous ajouter quelque chose au sujet du processus?

**M. Therrien :** J'aimerais dire quelques mots des modifications introduites par la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, qui est le titre du projet de loi C-11, LIPR, adopté en 2002.

Dans l'affaire Ahani, le processus de délivrance du certificat était essentiellement identique à celui qui existe actuellement, à l'exception d'un élément important, à savoir l'évaluation du



were first adopted, the convention against torture was not even in existence. That came in in the 1980s and the certificates were first adopted in 1978.

In IRPA, the 2002 legislation, the most significant change to the certificate process is that the assessment of the risk of torture was subsumed or consolidated in the review by the Federal Court of the reasonableness of the certificate. That was with a view to, to the extent possible, make the process more time-efficient, to reduce the time it takes while the person is detained to look at the sum total of the issues. Ahani was detained for a long period: nine years. IRPA sought to reduce that time by consolidating procedures.

**Senator Andreychuk:** In Bill C-11, in updating the act and effecting security certificates, I believe the minister had the power to define terrorism or terrorist activity. Is there now under the Immigration Act a definition of terrorism and terrorist activity, and is it the same as the definition in the anti-terrorism bill?

**Mr. Kennedy:** I just wish to indicate that prior to December 2001, terrorism was never defined anywhere.

**Senator Andreychuk:** I appreciate that. I do not want to keep going back to the history, to 1993. I want to know about now.

**Mr. Kennedy:** I believe there is a linkage.

**Senator Andreychuk:** Did the Immigration Act give the power to the minister to define terrorism or terrorist activity for the purpose of the act? Bill C-36 has a definition of terrorist activity and I want to know what definition you now use in the immigration department.

**Mr. Kennedy:** The information I have, because I do not have the legislation before me, is that IRPA does not define terrorist activity. In all of the case law through the time period we have been dealing with, the court felt comfortable in finding terrorist activity and defining it as such. The definition that we had was in Bill C-36, but that is for Criminal Code purposes. Is that consistent?

**Mr. Therrien:** There is no authority for the minister to define terrorism. The word is used in IRPA as a ground of inadmissibility, undefined. As Mr. Kennedy says, there have been challenges under the Charter to the effect that terrorism was not defined and allegedly too vague, and the courts have dismissed these challenges.

**Senator Andreychuk:** There are no regulations and the minister has not moved to define terrorist activity within the immigration process. The only definition being used is the one in Bill C-36; is that correct?

risque de torture. Lorsque le mécanisme de délivrance du certificat a été adopté pour la première fois, la convention contre la torture n'existait même pas. Elle a été adoptée au cours des années 1980 et les certificats ont été créés en 1978.

Dans la LIPR, la loi de 2002, le principal changement apporté au processus de délivrance des certificats est que l'évaluation du risque de torture a été confiée à la Cour fédérale dans le cadre de son examen du caractère raisonnable du certificat. On voulait ainsi accélérer le processus, réduire les délais, puisque la personne concernée est alors en détention, et examiner ces questions ensemble. Ahani a été détenu pendant longtemps : neuf ans. La LIPR a tenté de réduire ces délais en regroupant les procédures.

**Le sénateur Andreychuk :** Dans le projet de loi C-11, dans la mise à jour de la loi et la mise en œuvre des certificats de sécurité, je crois que le ministre avait le pouvoir de définir ce qui constitue le terrorisme et une activité terroriste. Existe-t-il aujourd'hui, dans la Loi sur l'immigration, une définition du terrorisme et des activités terroristes, ou est-ce la même définition que celle de la Loi antiterroriste?

**M. Kennedy :** Je tiens à préciser qu'avant décembre 2001, le terrorisme n'était défini dans aucune loi.

**Le sénateur Andreychuk :** Je comprends cela. Je ne veux pas toujours revenir en arrière, à 1993. Je veux savoir quelle est la situation actuelle.

**M. Kennedy :** Je pense qu'il existe un lien.

**Le sénateur Andreychuk :** La Loi sur l'immigration accorde-t-elle au ministre le pouvoir de définir ce que sont le terrorisme et une activité terroriste aux fins de la loi? Le projet de loi C-36 contient une définition d'activité terroriste et je veux savoir quelle est la définition qu'utilise actuellement le ministère de l'Immigration.

**M. Kennedy :** L'information dont je dispose, étant donné que je n'ai pas la loi avec moi, est que la LIPR ne définit pas ce qui constitue une activité terroriste. Dans l'ensemble de la jurisprudence qui couvre la période qui nous intéresse, les tribunaux n'ont pas hésité à conclure à l'existence d'une activité terroriste et de la définir ainsi. La définition que nous avons se trouve dans le projet de loi C-36 mais elle ne vaut que pour le Code criminel. Est-ce bien cela?

**M. Therrien :** Le ministre n'a pas le pouvoir de définir le terrorisme. La LIPR utilise ce terme et en fait un motif d'interdiction de territoire sans le définir. Comme l'affirme M. Kennedy, ces dispositions ont fait l'objet de contestations constitutionnelles fondées sur le fait que le terrorisme n'est pas défini et est une notion trop vague mais les tribunaux ont rejeté ces contestations.

**Le sénateur Andreychuk :** Il n'y a pas de règlement et le ministre n'a pas tenté de définir ce qui constitue une activité terroriste pour ce qui est du processus d'immigration. La seule définition utilisée est celle du projet de loi C-36; est-ce bien exact?

**Mr. Kennedy:** The judge looking at the Immigration Act to determine the reasonableness of the certificate would look at the word itself, "terrorism," and then would use his or her good judgment. One judge said, "You know it when you see it." The judges have had no discomfort in the cases that have come before them in terms of what constituted terrorism.

You are right; that gives that judge scope. The only definition, as I say, is for the Criminal Code.

Flipping through the documents, many of the organizations that are listed there are also listed under the UN suppression of terrorism regulations.

**Senator Andreychuk:** You are now talking about terrorist organizations. I was talking about the definition of terrorism or terrorist activity, as opposed to terrorist organizations.

As a final question, does everything go to the judge?

**Mr. Kennedy:** Yes.

**Senator Andreychuk:** However, the information that goes to the judge is gleaned from our intelligence services and through our services in Immigration. If the judge makes a determination to the best of his or her ability, defining what terrorism is in that case, the person can end up with a security certificate against him or her.

I am not referring to the fact that they can be or should be deported. I am not referring to the issue of whether they could be tortured or not.

Assume I am a non-Canadian who went through that entire process and I now want to clear my name because I have new evidence of security agents reneging on stories or whatever; I now have good information to place before Canada and say, "I am not a terrorist; I should not have had a certificate against me." Is there any way to expunge that certificate?

In our Criminal Code we have ministerial discretion, after all appeals are finished, to reopen a case if there is some inherent injustice. We have pardons. We have learned that mistakes can happen.

Is there nothing built in for redress for someone who might, despite all our good efforts, have been wrongly labelled under a security certificate?

**Mr. Kennedy:** I have indicated to you the process.

**Senator Andreychuk:** After the hearing, you have him deported and he is gone. Then years after the fact, evidence comes to light that we have based the case on false premises. Is there anything he can do to get the certificate expunged, to be reinstated so that the facts cannot be used against him? I am referring to a clearance.

**M. Kennedy :** Le juge examine la Loi sur l'immigration pour se prononcer sur le caractère raisonnable du certificat et il examine le mot lui-même « terrorisme » et utilise ensuite son pouvoir d'appréciation. Un juge a déjà déclaré : « Je reconnais le terrorisme quand je le vois. » Les juges n'ont pas éprouvé de difficultés particulières à appliquer la notion de terrorisme.

Vous avez raison, cela donne un vaste pouvoir au juge. La seule définition qui existe, comme je l'ai dit, est applicable au Code criminel.

Je feuillette les documents et je constate que la plupart des organisations qui y figurent sont également mentionnées dans le règlement des Nations Unies sur la suppression du terrorisme.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous parlez maintenant d'organisations terroristes. Je parlais de la définition de terrorisme ou d'activité terroriste, par opposition aux organisations terroristes.

Dernière question, est-ce que tout cela est transmis au juge?

**M. Kennedy :** Oui.

**Le sénateur Andreychuk :** Cependant, l'information qui est transmise au juge provient de nos services de renseignement et de nos services d'immigration. Si le juge prend une décision au mieux de ses connaissances, et définit ce qu'est le terrorisme dans un cas donné, la personne concernée peut se retrouver visée par un certificat de sécurité.

Je ne parle pas du fait que cette personne peut ou devrait être expulsée. Je ne parle pas de la question de savoir si elle peut être torturée ou non.

Supposons que je sois un ressortissant étranger qui a fait l'objet d'un certificat de sécurité et que je veuille maintenant rétablir mon innocence parce que je possède de nouvelles preuves qui montrent que les agents de sécurité sont revenus sur leurs versions des faits ou sur autre chose; je dispose maintenant de renseignements que je pourrais présenter au Canada et dire : « Je ne suis pas un terroriste; je n'aurais pas dû faire l'objet d'un certificat. » Y a-t-il un moyen d'annuler ce certificat?

Dans notre Code criminel, il y a la discrétion ministérielle qui permet de rouvrir une affaire, même lorsque tous les appels sont épuisés, lorsqu'il y a eu une injustice. Il y a la réhabilitation. Nous savons que les gens font des erreurs.

Y a-t-il un recours pour la personne qui a fait à tort l'objet d'un certificat de sécurité, malgré tous les efforts que nous avons déployé pour éviter ce genre de chose?

**M. Kennedy :** Je vous ai décrit ce processus.

**Le sénateur Andreychuk :** Après l'audience, la personne est expulsée et ne se trouve plus au Canada. Des années plus tard, elle découvre des preuves qui montrent que le certificat repose sur des renseignements erronés. Cette personne peut-elle faire quelque chose pour faire annuler le certificat, pour que les faits soient rétablis et ne puissent plus être utilisés contre elle? Je parle de rétablir les faits.

**Mr. Kennedy:** There clearly would have to be a process. It is not in the legislation now. It would have to be, as Mr. Goodes indicated, if you had applied to come to Canada. The purpose of the certificate is to be filed at the immigration hearing and is proof of the truth of the content, which is that you are a member of this organization and you either did engage or will be engaged in terrorism. That is how it is used in the hearing.

If you reapply to come, that would engage a process. Part of that would be for you to say that you have evidence, here it is and let us look at it again. There could be a way to do it, if that was your objective. It is roundabout; there is nothing specifically in the legislation that says if you have been removed and want to come back, then there is a way to expunge it — no.

**Senator Andreychuk:** It is an indirect way. However, it is not a way of saying that the facts we used previously might be wrong. At the moment, there is no way of clearing yourself while staying in your own country. In other words, we have not thought about that in our act.

**Mr. Kennedy:** Methods would be indirect. Another one might be, assuming that it was strictly based on a case from the intelligence service, an individual could complain to SIRC and provide evidence, and SIRC could go back and say the information provided to the minister was wrong. They would make a report to the minister, and if the minister decided it was wrong, we would take steps to make that determination.

I put it to you in the context of the total number of cases that these are used extremely judiciously. The prior head of the intelligence services said it costs about \$1 million for each of the cases that come forward. They are not done lightly or without the facts being substantiated. In terms of your concern that that hypothetical situation existed, I have indicated two ways that it could be brought to the public's or minister's attention.

**Senator Smith:** What about the prerogative writs like certiorari, prohibition and mandamus? Is there any function for them in some of these situations that Senator Andreychuk referred to, where they might kick in?

**Mr. Kennedy:** The legislation is drafted in such a way that the decision of the Federal Court judge is conclusive of that — it is conclusive against the Crown and against the individual in terms of the reasonableness of the certificate. There has been a series of clearly collateral attacks based upon the Charter for all sorts of other things. That is why I am not prepared to close the door on the idea that at some stage, you could see section 7 of the Charter used, coupled with section 24 or some other form of relief. There is never a “never” with counsel.

**M. Kennedy :** Il faudrait bien sûr qu'il existe un processus. Il n'y en a pas dans la loi actuellement. Comme M. Goodes l'a indiqué, il faudrait que cela soit semblable à une nouvelle demande d'entrée au Canada. Le certificat est transmis à la Commission de l'immigration, il est utilisé à l'audience et il fait preuve de son contenu, à savoir que la personne visée est membre d'une organisation et que celle-ci a exercé ou exercera des actes de terrorisme. C'est de cette façon que le certificat est utilisé à l'audience.

Lorsque la même personne présente une nouvelle demande d'entrée au Canada, cela démarre un processus. Ce processus permettrait à la personne de mentionner qu'elle possède de nouvelles preuves et qu'il convient de réexaminer son dossier. Il pourrait y avoir une façon de le faire, si c'était bien là votre objectif. C'est une façon un peu détournée; la loi ne contient aucune disposition autorisant la personne qui a été expulsée et qui souhaite entrer au Canada à procéder ainsi pour faire annuler le certificat.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est une façon indirecte. Ce n'est pas non plus une façon de démontrer que les faits utilisés antérieurement étaient faux. À l'heure actuelle, il n'est pas possible de rétablir les faits en demeurant dans son pays d'origine. Autrement dit, nous n'avons pas envisagé cette possibilité dans notre loi.

**M. Kennedy :** Il faudrait procéder de façon indirecte. Dans le cas où les renseignements auraient été fournis par le service du renseignement, la personne pourrait se plaindre au SCRS et fournir des preuves, et cet organisme pourrait reconnaître que les renseignements fournis au ministre étaient faux. L'organisme ferait un rapport au ministre et si le ministre reconnaissait que les faits étaient faux, nous pourrions prendre une décision en ce sens.

Je vous signale que, par rapport au nombre total des affaires, celles-ci sont choisies avec beaucoup de soin. L'ancien directeur du service du renseignement a déclaré que chaque cas de ce genre exigeait qu'on lui consacre près d'un million de dollars. Ces enquêtes ne sont pas faites à la légère et les faits sur lesquels elles se basent sont solides. Je vous ai montré deux façons d'attirer l'attention du public ou du ministre sur la situation hypothétique que vous avez mentionnée.

**Le sénateur Smith :** Et les brevets de prérogative comme le certiorari, le bref de prohibition et le mandamus? Pourrait-on utiliser ces brevets dans certaines situations auxquelles le sénateur Andreychuk a fait référence?

**M. Kennedy :** Selon la loi, la décision du juge de la Cour fédérale est définitive — la décision sur le caractère raisonnable du certificat est définitive pour ce qui est de la Couronne ainsi que pour la personne visée. Ces décisions ont fait l'objet de toutes sortes d'attaques indirectes fondées sur la Charte et de toutes sortes d'arguments. C'est pourquoi je ne pense pas que l'on puisse exclure complètement la possibilité que quelqu'un invoque l'article 7 de la Charte, combiné à l'article 24 ou à un autre type de redressement. Il ne faut jamais dire jamais avec les avocats.



Some of the prerogative writs have been used to try to get injunctions to prevent stays of orders. In Mr. Ahani's case, after he was ordered deported, he brought a series of actions to try to stay his removal pending the conclusion of the UN Human Rights Committee examination. That went to the Ontario Court of Appeal and the Supreme Court of Canada, which denied leave. I am never prepared to say "never" to what counsel can do.

**Senator Day:** Thank you for being here to help us with this particular issue of certificates.

In the Mansour Ahani example that you gave, which was helpful, I note at the next to last page — this is the order of the judge after he has gone through his hearing to prepare the summary — it looks like the judge has struck this out. I wonder why the portion that is struck out is "to be served forthwith." This statement summary and information pursuant to section 40 of the act as it then was should be served on Mr. Ahani who is, by this time, the subject of a security order and presumably in detention. Why would he not have counsel and why would this not be served on his counsel?

**Mr. Kennedy:** He may not have had counsel at that time; I am not sure.

**Mr. Therrien:** Counsel can and does have access to this information. I do not know why, in this particular case, the words were struck out, but both the individual and his or her lawyer have access to the summary.

**Senator Day:** He is in detention. Presumably, in the normal course, he would be in detention by this time.

**Mr. Kennedy:** Oh, yes. Mr. Batt is here, one of the counsel of the Department of Justice, if you want the answer to your question.

**Mr. Kennedy:** Mr. Ahani had two counsel acting for him.

**Senator Day:** You did not want to make two copies, so you decided not to give anyone a copy, is that it?

**Mr. Robert Batt, Senior Counsel, Legal Services, Canadian Security Intelligence Service, (CSIS), Department of Justice Canada:** I was counsel for the Crown on the *Ahani* case. I was not there in 1993, but from my experience in other similar cases, when the judges make orders in relation to serving summaries, they would normally ask us if the individual has counsel or not. If we are aware that the individual has counsel, we will advise the judge and the judge will make an order to serve it on counsel. Some judges ask that it be served on counsel and the detainee. Some say if he does not have counsel, serve it on the detainee and when you find out who his lawyer is, serve it on the lawyer. There is a variety of situations.

On a utilisé certains brefs de prérogative dans le but d'essayer d'obtenir des injonctions pour empêcher le sursis de l'exécution d'une ordonnance. Dans le cas de M. Ahani, après que son expulsion ait été ordonnée, il a intenté une série d'actions pour essayer de suspendre son expulsion en attendant l'issue de l'examen auquel procédait la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Ces demandes ont été soumises à la Cour d'appel de l'Ontario et à la Cour suprême du Canada qui a refusé l'autorisation d'appel. Je ne dirais jamais que des avocats ne pourront jamais faire quelque chose.

**Le sénateur Day :** Je vous remercie d'être venu nous aider avec cette question des certificats.

Dans l'exemple de Mansour Ahani que vous nous avez donné, qui est très utile, je note à l'avant-dernière page — c'est l'ordonnance que prononce le juge après l'audience préparatoire à la rédaction du sommaire — qu'il semble que le juge ait supprimé certains mots. Je me demande pourquoi la partie qui a été supprimée était l'expression « soit signifié immédiatement ». Le résumé et les renseignements préparés conformément à l'article 40 de la loi tel qu'elle se lisait à l'époque doivent être signifiés à M. Ahani qui doit être à ce moment-là visé par une ordonnance de sécurité et en détention. Pourquoi n'est-il pas assisté par un avocat et pourquoi ce résumé ne devrait-il pas être signifié à cet avocat?

**M. Kennedy :** Il est possible qu'il n'ait pas eu d'avocat à l'époque; je n'en suis pas sûr.

**M. Therrien :** Les avocats ont accès à ce genre de renseignements. Je ne sais pas pourquoi ces mots ont été rayés dans ce cas particulier mais la personne visée et son avocat ont accès au sommaire.

**Le sénateur Day :** Il est en détention. On peut penser que dans le cours normal des choses il serait à ce moment-là en détention.

**M. Kennedy :** Oh, oui. M. Batt est ici, c'est un des avocats du ministère de la Justice, et il peut répondre à votre question.

**M. Kennedy :** M. Ahani était représenté par deux avocats.

**Le sénateur Day :** Vous ne vouliez pas faire deux copies et vous avez donc décidé de n'en remettre aucune, est-ce bien cela?

**M. Robert Batt, avocat principal, Services juridiques, Service canadien du renseignement de sécurité, (SCRS), ministère de la Justice Canada :** J'étais le procureur de la Couronne dans l'affaire *Ahani*. Je n'étais pas dans ce dossier en 1993, mais d'après l'expérience que j'ai acquise avec d'autres affaires semblables, lorsque le juge rend une ordonnance concernant la signification des résumés, il demande normalement si la personne visée a un avocat. Lorsque nous savons que la personne visée a retenu les services d'un avocat, nous en informons le juge et celui-ci ordonne que le résumé soit signifié à cet avocat. Certains juges demandent que le résumé soit signifié aux avocats et aux détenus. Certains nous disent que lorsque le détenu n'a pas d'avocat, il faut signifier le résumé au détenu et lorsque nous apprenons qui est son avocat, il faut le signifier à son avocat. Les situations sont très diverses.

**Senator Day:** This was struck out in a form that was given to the judge. Presumably, it was a question of somebody not knowing if he had counsel or not.

**Mr. Batt:** Presumably. It is also possible that he did have counsel and there was an agreement made to provide it to counsel as well as Mr. Ahani. As I say, I was not there in 1993; I did not take over until 1995.

**Senator Day:** The question this raised for me is how someone who is under detention gets counsel; and is the individual who has been detained in the last 48 hours given access to counsel if he or she does not happen to have legal counsel or a team of them lined up for this pending security certificate?

**Mr. Batt:** In the cases that I have done, they have not had any trouble getting counsel. In the cases I have done in Toronto and Montreal, it would often be arranged through contact with legal aid officials. There really has not been much delay in an individual getting counsel if he did not already have one. Some of them obtain counsel as soon as they are detained and some wait. Normally, I would send a letter to the detainee, if he does not have counsel, advising him he should obtain counsel immediately and have the counsel contact me.

**Senator Day:** Given the stress that some provincial legal aid systems are under, have you any experience of where legal aid was not able to provide legal counsel to any of these 27 or so that have been detained under this legislation?

**Mr. Batt:** I can only speak for the six that I dealt with. Sometimes, counsel have mentioned problems with legal aid, but they have generally ended up getting legal aid, as I understand it.

**Senator Day:** That may be an area that we will want to pursue further. At this stage, having regard to the time, I would like to talk about the judges. We are asking, in this legislation, that Federal Court judges perform a somewhat peculiar process for them, something different from what they are normally expected to do. I am still looking at this example you gave us, of *Ahani*, and the judge's statement under oath at the end. In that hearing process, which is without counsel for the detained and without the detained being present, does the judge have counsel to help him in dealing with what is being presented by the Crown agencies?

**Mr. Kennedy:** No. In fairness to the judges, they do other things as well that are in camera and *ex parte* — applications for search warrants, interception of communications and things of that nature — where a similar obligation pertains. Some are very comprehensive, sometimes running into thousands of pages of documents filed to sustain some wiretap applications, for example.

**Le sénateur Day :** Cela a été rayé dans le formulaire qui était remis au juge. C'est sans doute parce qu'on ne savait pas si Ahani avait retenu les services d'un avocat.

**M. Batt :** Sans doute. Il est également possible qu'il ait eu un avocat et qu'il y ait eu une entente pour fournir ce résumé à l'avocat ainsi qu'à M. Ahani. Comme je l'ai dit, je n'étais pas là en 1993; je n'ai repris le dossier qu'en 1995.

**Le sénateur Day :** Cela m'amène à me demander comment une personne qui est détenue peut obtenir les services d'un avocat. La personne qui est détenue depuis 48 heures a-t-elle accès à un avocat si elle n'a pas déjà un avocat ou une équipe d'avocats prêts à s'occuper de ce certificat de sécurité?

**M. Batt :** Dans les affaires dont je me suis occupé, les détenus n'ont eu aucune difficulté à retenir les services d'un avocat. Dans les affaires dont je me suis occupé à Toronto et à Montréal, la plupart du temps, cet aspect a été réglé grâce aux représentants de l'aide juridique. Le détenu qui n'avait pas déjà un avocat en a obtenu un rapidement, dans la plupart des cas. Certains demandent les services d'un avocat dès qu'ils sont détenus et d'autres préfèrent attendre. Normalement, j'envoie une lettre au détenu, lorsqu'il n'a pas d'avocat, en lui conseillant de retenir immédiatement les services d'un avocat et en demandant à cet avocat de me contacter.

**Le sénateur Day :** Compte tenu des difficultés que connaissent certains régimes provinciaux d'aide juridique, est-il déjà arrivé que l'aide juridique ne soit pas en mesure de fournir un avocat à une de ces 27 personnes qui ont été détenues aux termes de ces dispositions?

**M. Batt :** Je ne peux parler que pour les six dont je me suis occupé. Les avocats ont parfois mentionné certains problèmes avec l'aide juridique mais d'une façon générale, les détenus ont obtenu une aide juridique, d'après ce que je sais.

**Le sénateur Day :** C'est peut-être une question que nous pourrions approfondir. Mais compte tenu du temps qu'il nous reste, j'aimerais parler maintenant des juges. Cette loi demande aux juges de la Cour fédérale d'accomplir une tâche assez particulière, et qui est un peu différente de ce qu'ils font normalement. J'examine encore l'exemple que vous nous avez donné, l'affaire *Ahani*, et la déclaration que le juge a faite sous serment à la fin du résumé. Au cours de cette audience, à laquelle n'assiste ni le détenu, ni son avocat, le juge peut-il se faire assister par un avocat pour examiner les renseignements présentés par les organismes de la Couronne?

**M. Kennedy :** Non. Il convient toutefois de préciser que les juges tiennent également des audiences à huis clos et *ex parte* — demandes de mandats de perquisition, d'interception de communications et choses de ce genre — dans lesquelles ils assument une obligation semblable. Certaines audiences sont très complexes, portent même sur des milliers de pages de documents qui sont déposés à l'appui d'une demande d'écoute électronique, par exemple.

I indicated during my initial remarks, Crown counsel has an obligation to make full, frank and fair disclosure as an officer of the court.

**Senator Day:** I understand that.

**Mr. Kennedy:** It is a heavy obligation, and the materials are put forward. That is the same obligation that would pertain to a representative of Her Majesty for this kind of document.

I made available to the learned senators a document called "Security Certificates and Removals," a background brief. I am not sure if you have had an opportunity to read that document, but I would encourage you to do so. It actually goes through and analyzes all of the relevant comments by the court, including comments by the judges who have been asked to perform the very function that you have spoken to. I believe there are even comments in the *Suresh* case that talk about a reference to a Supreme Court decision in *Ruby*, where the court looked at these issues and said that is the function that the court provides. This is on page 7 of that document. It was actually in *Charkaoui*. It references *Ruby v. Canada*, Justice Arbour at that time, talking about the duty of disclosure on the Crown, hearings in the absence of a party and the designated judge to hear the minister's witnesses. They examine the witnesses themselves if the need arises. They examine documents carefully. They go on, a couple of lines below, to talk about the source of the information, the way in which it was obtained, the reliability of the sources, the methods used and whether it is possible to corroborate the information by other means. A couple of lines further down, they ask the minister's representatives about the quality of the investigation and inquire into whether the events can be interpreted differently. There are other cases on the bottom of the page — Mr. Zundel.

Madam Justice Arbour has not been a pushover in terms of her activities on the international scene. In *Zundel*, the nature of the evidence is kept partly secret — I told you only to delete the sources and prepare a summary. Then the judge says, "I must be particularly careful in assessing the evidence presented in determining what weight should be given to it, must examine with particular thoroughness all of the evidence which is presented to him."

On page 8, at the top, it indicates that a court carefully reviews it and talks about the additional burden placed on the judge not being taken lightly. It is reviewed with intense scrutiny, carefully weighed with an eye to the quality and number of the sources of information. It continues there.

In *Zundel*, not only does the judge have a heavy responsibility in *ex parte* hearings, so does the Crown. The Crown's duty must be performed with impartiality and honesty. It requires that

J'ai mentionné dans mes observations liminaires que les procureurs de la Couronne sont tenus, en qualité d'officiers judiciaires, d'effectuer une divulgation complète, franche et équitable.

**Le sénateur Day :** Je le comprends.

**M. Kennedy :** C'est une lourde obligation et les documents sont communiqués. C'est la même obligation qui incomberait à un représentant de Sa Majesté pour ce genre de documents.

J'ai remis aux sénateurs un document intitulé « Certificats de sécurité et renvois », un exposé documentaire. Je ne sais pas si vous avez pu lire ce document mais je vous invite à le faire. Il contient une analyse de tous les commentaires faits par les tribunaux à ce sujet, y compris ceux des juges qui ont été amenés à exécuter la tâche dont nous parlons. Je pense qu'il y a même les commentaires formulés dans l'affaire *Suresh* qui font référence à l'arrêt *Ruby* de la Cour suprême, dans lequel la Cour a examiné ces questions et parle de la fonction qu'assume la Cour. Cela se trouve à la page 8 du document. Cela vient en fait de l'arrêt *Charkaoui*. Il fait référence à l'arrêt *Ruby c. Canada*, prononcé par la juge Arbour à l'époque, et parle de l'obligation de communiquer qui incombe à la Couronne, de la tenue d'une audience en l'absence d'une partie et du fait que le juge désigné entend les témoins présentés par les ministres. Le juge interroge lui-même les témoins si cela est nécessaire. Il examine soigneusement les documents. Quelques lignes plus loin, dans ce passage, la Cour parle des sources des renseignements, de la façon dont ces renseignements ont été obtenus, de la fiabilité des sources et des méthodes utilisées ainsi que de la possibilité de corroborer ces renseignements par d'autres moyens. Quelques lignes plus loin, la Cour mentionne que le juge s'enquiert auprès des représentants des ministres de la qualité de l'enquête et s'interroge sur la possibilité que les événements puissent être interprétés différemment. D'autres affaires sont citées au bas de la page — M. Zundel.

IL n'est pas facile de manipuler et d'impressionner madame la juge Arbour, comme le montre la façon dont elle s'est acquittée de ses fonctions sur la scène internationale. Dans *Zundel*, la nature des preuves était tenue partiellement secrète — je vous l'ai dit dans le seul but de dissimuler les sources et de préparer un résumé. Le juge affirme ensuite qu'il doit se montrer particulièrement vigilant au moment d'évaluer la preuve présentée et de déterminer l'importance qu'il convient de lui accorder, et qu'il doit examiner avec minutie tous les éléments de preuve qui lui sont présentés.

En haut de la page 9, le document indique que le juge examine attentivement tous les renseignements et parle du fait que la tâche additionnelle imposée au juge n'est pas prise à la légère. Les faits sont soupesés attentivement, en tenant compte également de la qualité et du nombre de sources d'information. Cela continue encore.

Dans *Zundel*, le juge assume une lourde responsabilité dans les audiences *ex parte* mais il en va de même pour la Couronne. Celle-ci doit remplir ses obligations avec impartialité et honnêteté. Elle



evidence adverse to its interests must be disclosed. You do not just sit there on one side. There is full, frank and fair disclosure.

**Senator Day:** Yet the Crown's evidence is obviously to be marshalled in a manner to support the security certificate. The judge knows that. That is the Crown's job. Has there been any contemplation or any suggestion of a special advocate to help the judges in this balancing act that they have to perform?

**Mr. Kennedy:** This is the amicus curiae, which we have heard reference to. That has come up. The Federal Court judges have indicated that they do not require that assistance in these cases. They would have the power to arrange it if they chose to. They indicated they do not, that the legislation is designed so they play the objective testing role and they are cognizant that the counsel is not there. They indicate that they are comfortable with that. "Comfortable" may be too strong a word. They recognize that, they work within it and they discharge their duties.

**Mr. Therrien:** I would just briefly add that indeed the Canadian courts have found that the absence of a special advocate does not make the process unfair or unconstitutional. The primary reason for this is the important role of the judge in testing the evidence that the government presents. That is the Canadian system.

Certainly it could be envisaged that we would have a special advocate similar to the system that is in place in other countries. I would say, with respect to that, that system is not perfect either. If we look to the U.K. experience, a number of the special advocates have actually withdrawn from that role because they were concerned with the process in which they were involved. In that process, in that system, yes, there is a lawyer who can test the government's evidence and has all of the government's evidence, but the lawyer cannot speak to his client about that classified information. That is a real limitation on the system in which you have a special advocate.

Be that as it may, our Canadian courts have found that essentially, because of the role of the court, it is not necessary to have special advocates.

**Senator Austin:** I believe the argument for this particular role was not so much that the court needs it, but that the perception of an objective assessment would be added to by the presence of a special advocate to review the evidence and add assurance to the public that the process was indeed objective. That is more a representation than it is a question, just to complete your answer.

**Mr. Kennedy:** We are only putting forward the regime the way we see it. The minister, when she appeared before this committee, indicated that refinements are in the power of the committee to recommend. We are indicating that the model that we have has

doit ainsi communiquer les éléments de preuve qui lui sont défavorables. Elle ne doit pas se contenter de présenter un aspect des choses. Il faut communiquer les renseignements de façon complète, sincère et équitable.

**Le sénateur Day :** Et pourtant, les preuves présentées par la Couronne doivent bien sûr être favorables au certificat de sécurité. Le juge le sait. C'est le rôle de la Couronne. A-t-on envisagé ou suggéré de demander à un avocat spécial d'aider les juges à s'acquitter de leur obligation?

**M. Kennedy :** C'est l'amicus curiae ou l'ami de la Cour, auquel il a été fait référence. Cette question a été soulevée. Les juges de la Cour fédérale ont fait savoir qu'ils n'avaient pas besoin d'assistance dans ce genre d'affaires. Ils ont le pouvoir de demander de l'aide s'ils le souhaitent. Ils ont fait savoir qu'ils ne souhaitaient pas en obtenir, que la loi leur demande de remplir un rôle de vérification objectif et ils savent que l'avocat du détenu n'assiste pas à l'audience. Ils ont fait savoir qu'ils n'étaient pas mal à l'aise dans ce genre de situation. « Mal à l'aise » est peut-être une expression un peu forte. Ils tiennent compte de tout cela, ils travaillent dans le cadre législatif et ils s'acquittent de leurs fonctions.

**M. Therrien :** J'ajouterais rapidement que les tribunaux canadiens ont jugé que l'absence d'un avocat spécial ne rendait pas le processus inéquitable ou inconstitutionnel. Cela s'explique principalement par le rôle important que joue le juge dans la vérification des renseignements présentés par le gouvernement. C'est le système canadien.

On pourrait fort bien envisager la création d'un poste d'avocat spécial semblable à ce qui existe ailleurs. Je dirais néanmoins qu'un tel système est loin d'être parfait. Dans le cas du Royaume-Uni, on constate qu'un certain nombre d'avocats spéciaux ont décidé de renoncer à ce rôle parce qu'ils se posaient des questions au sujet du processus auquel ils participaient. Selon ce processus, dans ce système, oui, il y a un avocat qui peut vérifier les preuves présentées par le gouvernement et à qui toutes ces preuves sont communiquées mais celui-ci ne peut parler à son client des renseignements classifiés. C'est une des contraintes du système qui prévoit la nomination d'un avocat spécial.

De toute façon, les tribunaux canadiens ont jugé qu'il n'était pas nécessaire d'avoir des avocats spéciaux, à cause du rôle que jouent les tribunaux.

**Le sénateur Austin :** Je pense que la justification de ce rôle ne venait pas tant du fait que le juge pouvait avoir besoin de cette assistance mais découlait de la perception selon laquelle la présence d'un avocat spécial chargé d'examiner les preuves renforcerait l'objectivité de l'évaluation effectuée et offrirait au public une garantie que ce processus est effectivement objectif. C'est plus un commentaire qu'une question, je voulais tout simplement compléter la réponse.

**M. Kennedy :** Nous vous avons présenté ce régime comme nous le comprenons. La ministre, lorsqu'elle a comparu devant le comité, a mentionné que le comité avait le pouvoir de recommander certaines améliorations. Nous avons mentionné

certainly passed constitutional muster, so we are talking about what we currently have and what the courts have ruled.

**Senator Day:** To complete this line of questioning on the summary that the judge has prepared pursuant to the legislation, is that judge the same judge before whom the hearing takes place later on?

**Mr. Kennedy:** Yes.

**Senator Day:** In the next few days?

**Mr. Kennedy:** Whenever counsel are willing and able to proceed.

**Senator Day:** Does the summary that the judge has prepared form the basis for the review?

**Mr. Kennedy:** Yes.

**Senator Day:** To determine whether this individual should or should not be subject to a security certificate.

**Mr. Kennedy:** Clearly, it is a continuing obligation on the judge as the proceedings unfold. If he or she feels that more is required, that judge is in a position to go back and enhance the summary as appropriate. It is a continuing obligation.

**The Chairman:** This is an area of major interest for this committee. If necessary, perhaps we can have our friends on the panel back at another time. I do want all senators who have indicated they wish to ask questions to have that chance.

**Senator Kinsella:** I will abandon one area that has been partially canvassed. Several times, the witnesses have made reference to the United Nations Human Rights Commission. The record should show that in fact, there has been no matter before the United Nations Human Rights Commission.

What we are dealing with here, Mr. Kennedy, if I am correct, is a communication that was registered with the United Nations Human Rights Committee under the Covenant on Civil and Political Rights.

**Mr. Kennedy:** Yes, you are right.

**Senator Kinsella:** It is important for me to understand: Was this an interstate communication or was it not?

**Mr. Therrien:** It was a communication filed by the individual, Mr. Ahani.

**Senator Kinsella:** It was filed by an individual under the first optional protocol; is that correct?

**Mr. Therrien:** I believe so.

**Senator Kinsella:** Did Canada argue that it was admissible or that it was not admissible before the committee?

**Mr. Kennedy:** By the way, on your first question, I have looked, and it was under the optional protocol to the

que ce modèle avait facilement survécu aux attaques constitutionnelles et c'est pourquoi nous parlons du modèle actuel et des jugements qu'ont prononcés les tribunaux.

**Le sénateur Day :** Pour terminer les questions portant sur le résumé que le juge doit préparer conformément aux dispositions législatives, ce juge est-il le même juge qui va tenir l'audience prévue par la suite?

**M. Kennedy :** Oui.

**Le sénateur Day :** Dans les jours qui suivent?

**M. Kennedy :** Dès que l'avocat est prêt à procéder.

**Le sénateur Day :** Est-ce que le juge procède à cet examen sur la base du résumé?

**M. Kennedy :** Oui.

**Le sénateur Day :** En vue de décider s'il est justifié que la personne en question soit visée par un certificat de sécurité.

**M. Kennedy :** Dans ce régime, le juge assume une obligation permanente. S'il estime qu'il a besoin de plus d'éléments, il a la possibilité de compléter le résumé s'il l'estime nécessaire. C'est une obligation permanente.

**La présidente :** C'est un sujet qui intéresse beaucoup le comité. Si cela est nécessaire, nous pourrions peut-être demander aux témoins de revenir devant le comité. J'aimerais que tous les sénateurs qui ont fait savoir qu'ils souhaitaient poser des questions puissent le faire.

**Le sénateur Kinsella :** Je vais renoncer à parler d'un sujet qui a été examiné en partie. Les témoins ont fait référence à plusieurs reprises à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Le dossier devrait en fait indiquer que cette affaire n'a pas été soumise à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies.

Ce dont il s'agit ici, monsieur Kennedy, si je ne me trompe pas, c'est d'une communication qui a été déposée auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies aux termes du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

**M. Kennedy :** Oui, vous avez raison.

**Le sénateur Kinsella :** J'aimerais beaucoup comprendre cet aspect : s'agissait-il d'une communication interétatique ou non?

**M. Therrien :** C'était une communication déposée par un particulier, M. Ahani.

**Le sénateur Kinsella :** Ce document a été déposé par un particulier aux termes du premier protocole facultatif; est-ce bien cela?

**M. Therrien :** Je le crois.

**Le sénateur Kinsella :** Le Canada a-t-il contesté la recevabilité de cette communication devant le comité?

**M. Kennedy :** Entre parenthèses, au sujet de votre première question, j'ai fait une petite recherche et la communication a

International Convention on Civil and Political Rights. We would have to check on your other questions.

We have all the materials relevant to that in terms of both parties and the rebuttal as provided by the Government of Canada.

**Senator Kinsella:** Thank you. I suppose we could secure the records from the UN, but if you have them there it will help our committee.

This committee is reviewing the Anti-terrorism Act, but our terms of reference are wider than simply those provisions contained in the act that we adopted three years ago. I think that was wise, to give the order of reference that kind of a scope.

This is about the effectiveness of combating terrorism. Many of the international instruments that this legislation helps to implement are indeed that, they are international. It is a global struggle to combat terrorism. I want to return to the point that was raised, in part, by my colleague, Senator Lynch-Staunton, as to the effectiveness of combating terrorism when a suspected terrorist is apprehended and then, through whatever process, whether the Immigration Act or another instrument, is taken to the border and sent off. Do you find that a very effective way of combating terrorism? If we are secure enough, or the ministers are secure enough in their minds, to have the freedoms of an individual interdicted by these certificates, should we be setting these people loose beyond the borders? What is our international responsibility in the global struggle against terrorism? What is your view on that?

**Mr. Kennedy:** We have to look at that in terms of all the powers that are available to us. There is no magic solution to what we are trying to do. That is why we have tried to use the full range of powers and opportunities. That is why we have the provisions, let us say, dealing with terrorist financing, where we can try to freeze money and have forfeitures of money. We can have civil procedures that are independent of criminal measures. We have a broad range. We deregister charities. If that is the case, it becomes a prophylactic event. This is one of those series of tools to disrupt and prevent activities of organizations here. Yes, it is significant for an organization, let us say, if its leader is here and you remove the leader from that group. You in fact weaken that group, whether it is the person's charisma in recruiting other people to the cause, persuading them to take additional action or to stay here and get access to equipment or fundraising that they want to send back. By removing them from here, you disrupt their ability to do that. It is not done just in the case of terrorists. It is done for organized crime, crimes against humanity and war crimes. Yet at the end of the day, you may not be able to avail yourself of this particular tool, which has been a very strategic one for the Government of Canada. You may therefore have people in Canada for whom you have to wait until you get to a threshold where there is enough evidence. Hopefully, you are quick enough

effectivement été présentée aux termes du Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques. Nous allons devoir vérifier certaines choses pour pouvoir répondre aux autres questions.

Nous avons tous les documents concernant cette affaire, présentés par les deux parties, ainsi que les explications fournies par le gouvernement du Canada.

**Le sénateur Kinsella :** Merci. Je pense que nous pourrions obtenir ces dossiers auprès de l'ONU mais si vous les avez ici, ce sera utile au comité.

Le comité est en train d'examiner la Loi antiterroriste mais notre mandat ne se limite pas aux dispositions contenues dans la loi qui a été adoptée il y a trois ans. Il me paraît sage d'avoir formulé de façon plus générale notre mandat.

Il s'agit de l'efficacité de la lutte contre le terrorisme. Cette loi a pour but de faciliter la mise en œuvre d'un bon nombre d'instruments internationaux. Cela se comprend parce que les pays doivent lutter tous ensemble contre le terrorisme. J'aimerais revenir sur un aspect qu'a soulevé en partie mon collègue, le sénateur Lynch-Staunton, et qui concerne l'efficacité de la lutte contre le terrorisme lorsqu'une personne soupçonnée d'être un terroriste est arrêtée et, à la suite d'un processus ou d'un autre, qu'il s'agisse de la Loi sur l'immigration ou d'un autre mécanisme, est ramenée à la frontière et renvoyée dans son pays. Cela vous paraît-il être une façon très efficace de lutter contre le terrorisme? Si nous sommes suffisamment sûrs ou que les ministres sont suffisamment sûrs de leur dossier pour restreindre la liberté d'un individu en délivrant ce genre de certificat, devrions-nous vraiment libérer ces personnes dès qu'elles quittent notre territoire? Quelles sont nos obligations internationales dans la lutte mondiale contre le terrorisme? Que pensez-vous de cet aspect?

**M. Kennedy :** Il faut examiner la question en tenant compte de tous les pouvoirs dont nous disposons. Il n'existe pas de solution magique et c'est la raison pour laquelle nous devons utiliser les différents pouvoirs et possibilités qui nous sont offerts. C'est la raison pour laquelle nous avons des dispositions légales qui traitent, par exemple, du financement du terrorisme et qui nous donnent le pouvoir de bloquer et de confisquer certains fonds. Il existe des mécanismes civils qui peuvent être utilisés indépendamment des mesures pénales. Nous disposons d'une large gamme de pouvoirs. Nous pouvons supprimer l'enregistrement accordé aux organismes de charité. Dans ce domaine, une telle mesure a un effet prophylactique. C'est une des séries de moyens que nous avons pour entraver et prévenir les activités exercées par les organismes de ce genre au Canada. Je dirais que l'arrestation et le renvoi du chef d'un groupe de ce genre a pour effet d'entraver sérieusement les activités d'un tel groupe. Cela affaiblit le groupe, notamment en empêchant cette personne de recruter d'autres membres pour l'organisation, de les convaincre de prendre d'autres actions ou de rester au pays pour se procurer des équipements et des fonds qu'ils veulent envoyer dans leur pays d'origine. En les expulsant du Canada, on limite leur capacité de nuire. Cela ne vise pas uniquement les terroristes. Nous le faisons pour les membres du crime organisé, les auteurs



to move in and charge them with a conspiracy offence or something like that before they kill someone. You are really running risks when you have to wait for the criminal process.

**Senator Kinsella:** Do you think the legislation that we are reviewing should be amended such that Canada can prosecute within its borders a person who is apprehended currently under the Immigration Act, but then we send them off, notwithstanding whether their network has been disrupted? I understand the reality. If we are true partners with other countries around the world in dealing with a global disease, then should we not amend this legislation and assume our responsibility? If it means incarceration in Canada, it is part of the expense that would be incurred by Canadians. Would that not be a reasonable contribution, just as we take them off our streets, to take them off the global landscape?

**Mr. Kennedy:** I will approach it in sequence. I assume that the model you are talking about is one where we would prosecute, convict and then deport the person.

**Senator Kinsella:** Why would you deport them? This is the absurd part, the part that is not common sense.

**Mr. Kennedy:** The individuals we are dealing with can be people who have no status at all in the country. The foreign aliens may not even have permanent resident status. Why would we put them in a favoured position? We remove 8,000 or 9,000 people a year from the country, but if you are a terrorist we prosecute you here and let you acquire citizenship. That is not normally what happens. We have people who commit crimes, they are charged and then they are removed from the country.

The other issue is there is a certain degree of burden sharing, if I can call it that. There are clearly people who have committed crimes of terrorism who have been prosecuted in other countries and returned to Canada. We have individuals such as Mr. Zundel, who has been removed from Canada and is now in custody in Germany, and Germany will be investigating him in the context of certain hate crimes in that country. It goes back and forth like this. Bear in mind, to follow the model that you postulated would almost reward those individuals by keeping them here when in fact they have no status here.

**Senator Kinsella:** It seems to me that the model that you are following, the immigration model, is inimical to our immigration policy, where we are trying to ensure, for the public interest of Canada, we are able to bring in the immigrants that this country

de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Il arrive pourtant qu'on ne puisse utiliser ce mécanisme particulier qui a été fort utile pour le gouvernement du Canada. Nous sommes parfois obligés d'attendre d'avoir suffisamment de preuves pour pouvoir intervenir à l'égard de personnes se trouvant au Canada. Nous espérons bien entendu être en mesure d'agir suffisamment rapidement pour les poursuivre pour une infraction de complot ou quelque chose du genre avant que ces personnes ne commettent un meurtre. Il y a toujours un certain danger à attendre de pouvoir recourir au processus pénal.

**Le sénateur Kinsella :** Pensez-vous qu'il faudrait modifier la loi que nous sommes en train d'examiner pour que le Canada puisse poursuivre sur son territoire les personnes qui sont arrêtées à l'heure actuelle aux termes de la Loi sur l'immigration mais que nous renvoyons, que le réseau dont elles faisaient partie ait été détruit ou non? Je comprends la situation. Si nous voulons vraiment collaborer avec les autres pays pour lutter contre ce fléau mondial, ne devrions-nous pas modifier cette loi et assumer nos obligations? S'il faut pour cela détenir certaines personnes au Canada, cela fait partie du coût que devraient assumer les Canadiens. Ne serait-ce pas une contribution raisonnable que d'empêcher ces personnes de nuire dans les pays étrangers, comme nous le faisons pour notre propre pays?

**M. Kennedy :** Je vais examiner ces différents aspects. Je tiens pour acquis que le modèle dont vous parlez est un modèle dans lequel nous poursuivons, condamnons et expulsions ensuite la personne en cause.

**Le sénateur Kinsella :** Pourquoi les expulser? C'est la partie que je trouve absurde et contraire au bon sens.

**M. Kennedy :** Les personnes dont il s'agit sont souvent des personnes qui n'ont aucun statut au Canada. Il arrive que ces ressortissants étrangers n'aient même pas le statut de résident permanent. Pourquoi alors les placer dans une position favorable? Nous renvoyons de 8 000 à 9 000 personnes chaque année du Canada mais dans le cas d'un terroriste, nous le poursuivons ici et le laissons acquérir la citoyenneté. Ce n'est pas ce qui se produit habituellement. Il y a des gens qui commettent des crimes, qui sont inculpés et qui sont ensuite renvoyés du pays.

Il y a aussi le fait que tous les pays partagent ce fardeau dans une certaine mesure, si je peux m'exprimer ainsi. Il y a des gens qui ont commis des crimes reliés au terrorisme qui ont été poursuivis dans d'autres pays et renvoyés au Canada. Il y a des personnes comme M. Zundel, qui a été renvoyé du Canada et qui est maintenant détenu en Allemagne où les autorités font enquête sur lui au sujet des crimes haineux qu'il aurait pu commettre. Il y a donc un certain va-et-vient. N'oubliez pas qu'en suivant le modèle que vous proposez, on récompenserait presque ces personnes en les gardant au Canada alors qu'en fait ils n'ont aucun statut leur permettant de rester ici.

**Le sénateur Kinsella :** Il me semble que le modèle que vous utilisez, le modèle d'immigration, va à l'encontre de notre politique d'immigration qui vise à faire entrer au Canada les immigrants dont a besoin notre pays, tout cela dans l'intérêt

certainly needs. We are using this instrument as part of the arsenal to deal with people who are suspected of being terrorists.

The struggle against terrorism is a global struggle. The legislation we are reviewing is even attempting to implement domestically Canada's obligations under international instruments. Today or tomorrow, the United Nations will even try to grapple with redefining terrorism. That is my question: Can you see this legislation being amended to focus on anti-terrorism interdiction, prosecution and incarceration to get the terrorists, who will have the full benefit of due process, obviously; however, once accused and found to be a terrorist, planning terrorist activity and participating in terrorist activity, to take them off planet earth so that they will not be continuing with terrorism. Is this not a reasonable thing?

**Mr. Kennedy:** The challenge, senator, with that model is that it indicates that you have to have a level of proof that would meet the criminal standard, which is, *viva voce*, beyond a reasonable doubt. Under the administrative law process that is used, we are allowed to employ hearsay evidence, subject to the weight that is afforded it by the court. The ministers have to be satisfied on the balance of probabilities, have reason to believe. If we cannot use this procedure, the model that is currently there, we have to wait until more is actually done in this country that would bring us to the cusp of a terrorist event. By default, if you want a disruptive, preventative technique, this is the technique you can use. The Supreme Court has indicated that we can use it, that it is appropriate and constitutionally sound.

**Senator Kinsella:** Members of the Canadian Armed Forces who were serving in Afghanistan interdicted suspected terrorists and turned them over to the United States army, and some of those suspects are in Guantanamo Bay. Were assurances sought or secured from American authorities that they would not seek the death penalty for those people?

**Mr. Kennedy:** I am sorry; I have no knowledge of that.

**Senator Joyal:** Are there any cases in which the Federal Court of Canada has refused to confirm security certificates? If so, in which circumstances?

**Mr. Kennedy:** I believe there were three such cases. In two of the cases, the pseudonym "Smith" was used to protect identity, and the other case was that of Mr. Jaballah.

**Senator Joyal:** What were the reasons given by the court for the refusal?

**Mr. Kennedy:** I cannot recall, but we will provide you with the reasons if that would assist you.

**Senator Lynch-Staunton:** Was one not refused by one judge and then brought back before another judge?

**Mr. Kennedy:** Yes, that was Mr. Jaballah.

général du Canada. Nous utilisons cet instrument pour nous attaquer aux personnes que nous soupçonnons être des terroristes.

La lutte contre le terrorisme est une lutte mondiale. La loi que nous examinons vise à mettre en œuvre sur notre territoire les obligations qu'imposent au Canada les instruments internationaux. Un jour ou l'autre, les Nations Unies vont essayer de définir à nouveau le terrorisme. Voici ma question : Pensez-vous que l'on pourrait modifier cette loi pour que nous puissions interdire, poursuivre et incarcérer les terroristes, qui bénéficieraient, bien sûr, de toutes les garanties procédurales; cependant, lorsqu'ils auront été accusés d'être un terroriste et jugés comme tels, parce qu'ils participent à des activités terroristes ou projettent d'y participer, pourquoi ne pas les faire disparaître de la surface de la terre pour qu'ils ne puissent poursuivre leurs activités. Ne serait-ce pas une mesure raisonnable?

**M. Kennedy :** La difficulté, sénateur, est qu'il faut, avec ce modèle, disposer de preuves conformes à la norme pénale, c'est-à-dire qui établissent, grâce à des témoignages, la culpabilité de l'accusé au-delà de tout doute raisonnable. Avec le processus administratif que nous utilisons, nous pouvons avoir recours à des preuves par ouï-dire, et les tribunaux ont le pouvoir d'apprécier la force probante de ces preuves. Les ministres doivent être convaincus selon la prépondérance des probabilités et avoir des motifs de croire à l'existence de certains éléments. Si nous ne pouvions utiliser ce mécanisme, le modèle actuel, il faudrait attendre que ces personnes exercent au Canada suffisamment d'activités criminelles pour pouvoir les qualifier de terroristes. Par contre, si l'on veut utiliser un moyen préventif, c'est la technique qu'il faut utiliser. La Cour suprême a déclaré que nous pouvions utiliser ce mécanisme, qu'il était approprié et constitutionnel.

**Le sénateur Kinsella :** Les membres des Forces armées canadiennes qui se trouvaient en Afghanistan ont arrêté des personnes soupçonnées d'être des terroristes et les ont remises à l'armée américaine, qui en a envoyé un certain nombre à Guantanamo Bay. A-t-on obtenu des autorités américaines l'assurance que ces personnes ne risquaient pas la peine de mort?

**M. Kennedy :** Je suis désolé, je n'étais pas du tout au courant de cela.

**Le sénateur Joyal :** Est-il arrivé que la Cour fédérale du Canada refuse de confirmer un certificat de sécurité? Si cela est arrivé, dans quelles circonstances?

**M. Kennedy :** Je pense qu'il y a eu trois affaires de ce genre. Dans deux de ces affaires, on a utilisé le pseudonyme « Smith » pour protéger l'identité des personnes visées et l'autre affaire était celle de M. Jaballah.

**Le sénateur Joyal :** Sur quels motifs était fondé le refus du tribunal?

**M. Kennedy :** Je ne m'en souviens pas mais je pourrais vous fournir ces motifs si cela peut vous être utile.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Le certificat n'a-t-il pas été refusé par un juge et ensuite présenté à un autre juge?

**M. Kennedy :** Oui, c'était celui de M. Jaballah.

**Senator Lynch-Staunton:** Perhaps Senator Joyal would like to know how that took place on the same evidence.

**Mr. Kennedy:** New evidence was presented. That is the challenge when cases are brought forward. There would be an argument for estoppel, that a case cannot be reheard on the same facts, so the state has to find additional evidence for the new judge to consider. We will provide you with the judgments in those cases.

**Senator Lynch-Staunton:** Not evidence; reasonable grounds.

**Mr. Kennedy:** Yes, information.

**Senator Lynch-Staunton:** Information; hearsay and the like.

[Translation]

**Senator Joyal:** Mister Therrien, the last time you appeared, the length of time a person could be detained without appearing before a judge, under immigration laws, was raised. Have you had the opportunity to reexamine these different detention periods and to produce a rapport that would give us an idea as to the periods of time covered by current procedures as defined by the law?

**Mr. Therrien:** The detention period that I mentioned at that time was between two and five years. We can certainly provide a detailed report for specific cases. For the time being, the detention period for persons named in a certificate is between two and five years.

**Senator Joyal:** Could you, in this report, indicate the number of persons concerned, that is to say for whom the detention period has been prolonged the most? How many persons were involved and, if possible, what was the result of the proceedings?

**Mr. Therrien:** Of course.

[English]

**Senator Joyal:** The case of Zahra Kazemi in Iran indicates to me quite clearly that Iran does not have control over its security forces, the proof being that the case was dismissed even though a person died. A Canadian citizen died in an Iranian prison.

When a person is the object of a security certificate and Canadian officials conclude there is no risk of torture, is there a procedure for the detainee to review that conclusion?

**Mr. Goodes:** I will briefly describe the process of the risk assessment. Its purpose is to give us an opportunity to examine risk to the person who, by virtue of being excluded from the Geneva Convention on Refugees, does not enjoy that particular protection, but should enjoy the protection of other conventions such as the Convention against Torture. Pursuant to the process,

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Le sénateur Joyal aimerait peut-être savoir comment cela s'est passé puisque les preuves étaient les mêmes dans les deux cas.

**M. Kennedy :** Le gouvernement a présenté de nouvelles preuves. C'est la difficulté que posent ce genre d'affaires. On pourrait soutenir qu'il y a eu forclusion, qu'il n'est pas possible d'entendre à nouveau des affirmations fondées sur les mêmes faits, ce qui oblige l'État à trouver de nouvelles preuves à transmettre au nouveau juge. Nous vous fournirons les jugements prononcés dans ces deux affaires.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Pas des preuves, des motifs raisonnables.

**M. Kennedy :** Oui, des renseignements.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Des renseignements, du oui-dire et ce genre de choses.

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Therrien, la dernière fois que vous avez comparu, on a soulevé la question de la période de temps à l'intérieur de laquelle une personne qui est détenue en vertu des lois sur l'immigration pouvait être détenue sans avoir à être conduite devant un juge. Avez-vous eu l'occasion de réviser les différentes périodes de temps et de produire un rapport qui nous donnerait une idée des périodes de temps couvertes par la procédure actuelle telle qu'elle est définie dans la loi?

**M. Therrien :** La période de temps que j'avais indiquée à l'époque se situait entre deux et cinq ans. On peut certainement vous fournir un rapport circonstancié dans des cas précis. À l'heure actuelle, la période de détention des personnes qui font l'objet d'un certificat se situe entre deux et cinq ans.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce que vous pourriez, dans ce rapport, nous donner le nombre de personnes qui sont en cause, c'est-à-dire celles pour lesquelles le délai a été le plus prolongé? Combien il y en a eu, et dans la mesure du possible, quelle a été l'issue des procédures?

**M. Therrien :** Certainement.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Le cas de Zahra Kazemi en Iran montre très clairement, d'après moi, que l'Iran ne contrôle pas vraiment ses services de sécurité, étant donné que l'accusation a été rejetée même s'il y a eu un décès. Une citoyenne canadienne est morte dans une prison iranienne.

Lorsqu'une personne fait l'objet d'un certificat de sécurité et que les responsables canadiens concluent que celle-ci ne risque pas d'être torturée, le détenu dispose-t-il d'un moyen pour faire examiner cette conclusion?

**M. Goodes :** Je vais brièvement vous décrire le processus utilisé pour l'évaluation du risque. Ce processus a pour but de nous donner la possibilité d'examiner le risque que court une personne qui, n'étant pas visée par la Convention de Genève sur les réfugiés, ne bénéficie pas de cette protection mais est toutefois protégée par d'autres conventions comme la Convention contre la



the minister's delegate is required to balance the risk to the individual with the risk to the security of Canada if the individual remains here. The individual is given an opportunity to know the information that the delegate will review. The information that the Federal Court discloses to the individual will also be reviewed by the minister's delegate. The individual will have an opportunity to make submissions to the minister's delegate on that information. The decision maker, in this case the delegate of the minister, has an opportunity to take advice from specially trained officials within the department who will source documents provided by foreign governments, such as human rights reports, and documents from multilateral organizations, including the United Nations High Commission for Refugees and NGOs such as Human Rights Watch. Any documents that the minister's delegate uses in the course of arriving at his or her decision are made available to the individual, who has an opportunity to make submissions on them. Any analysis that the delegate performs, and the conclusions of the delegate in terms of whether the person is at risk, is also shared with the individual. Therefore, in addition to the opportunity to make initial submissions, the applicant has one final opportunity to make submissions based on the information that the delegate has used in arriving at an assessment, and on that assessment itself.

**Senator Joyal:** The detainee is given an opportunity to review "the proof" the delegate has, but does he have the capacity to have that reviewed by a judge, that is, by a neutral eye, in the context of the different conclusions that the detainee might want to contend on the basis of the information that is provided to him or her?

**Mr. Goodes:** The decision of the minister's delegate in the pre-removal assessment is reviewed by the same Federal Court judge who is reviewing the certificate. If the detainee is not satisfied that the determination was properly arrived at, he can return it to the minister for another delegate to decide on a re-determination.

The Federal Court will look at what the minister's delegate decides and must be satisfied that it was a decision properly arrived at.

**Senator Joyal:** In other words, when you apply to a judge for a certificate, you apply on the basis of the allegation that the person represents a security risk and on the basis of the conclusion of the delegate that the country to which he will be returned does not present a risk of torture?

**Mr. Goodes:** When disclosing the information to the person concerned, an opportunity is given to that person to apply for the pre-removal risk assessment, so it becomes part of the certificate process. The certificate process is, for all practical purposes, suspended while the risk assessment is undertaken and the conclusion will come back to the court before it proceeds with the certificate process itself.

torture. Avec ce processus, le représentant du ministre doit concilier le risque que court l'individu en question en cas de renvoi avec le danger qu'il représente pour la sécurité du Canada dans le cas où il demeurerait ici. Cet individu a la possibilité de prendre connaissance des renseignements qu'examine le représentant. Les renseignements communiqués par la Cour fédérale à cet individu sont également examinés par le représentant du ministre. L'individu a ensuite la possibilité de présenter au représentant du ministre des observations concernant ces renseignements. Le décideur, dans ce cas le représentant du ministre, a la possibilité de demander l'avis de fonctionnaires du ministère spécialement formés dans ce domaine qui sont en mesure de trouver des documents émanant de gouvernements étrangers, comme les rapports sur les droits de la personne, les documents préparés par des organismes multilatéraux comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et des ONG comme Human Rights Watch. Tous les documents que le représentant du ministre a utilisés pour prendre sa décision sont communiqués à cette personne, qui a ensuite la possibilité de présenter des observations à leur sujet. L'analyse effectuée par le représentant et les conclusions auxquelles il arrive au sujet du risque que court cette personne lui sont également communiquées. Le requérant a donc non seulement la possibilité de présenter des observations au début du processus mais il a aussi la possibilité de présenter des observations en se fondant sur les renseignements que le représentant a utilisés pour effectuer son évaluation et sur cette évaluation elle-même.

**Le sénateur Joyal :** Le détenu a donc le droit d'examiner « les preuves » que possède le représentant mais a-t-il le droit de demander à un juge, c'est-à-dire à un organe neutre, de les examiner en tenant compte des différents arguments que le détenu pourrait faire valoir en se fondant sur les renseignements qui lui ont été transmis?

**M. Goodes :** C'est le même juge de la Cour fédérale qui examine la décision du représentant du ministre en matière d'évaluation préalable au renvoi et le certificat. Si le détenu n'est pas satisfait de la façon dont la décision a été prise, il peut demander au ministre de confier le dossier à un autre représentant pour nouvelle décision.

La Cour fédérale est chargée d'examiner la décision du ministre et elle doit être convaincue que cette décision a été prise régulièrement.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, lorsque vous demandez au juge de délivrer un certificat, vous basez votre demande sur le fait que la personne représente un risque pour la sécurité et sur la conclusion du représentant selon laquelle le pays où il sera renvoyé ne risque pas de le torturer?

**M. Goodes :** Lorsque nous divulguons ces renseignements à la personne concernée, celle-ci peut demander qu'il soit procédé à une évaluation des risques avant le renvoi, de sorte que cela fait partie du processus d'examen du certificat. Ce processus est, à toutes fins pratiques, suspendu pendant que l'on effectue l'évaluation des risques et la conclusion à ce sujet est transmise au tribunal avant que celui-ci ne reprenne l'examen du certificat.

## [Translation]

**Mr. Therrien:** The two procedures do not occur at precisely the same time even though the Federal Court reviews both the question of inadmissibility, that is, reasons for which the certificate was issued and the risk of torture within the same proceedings.

This review has occurred many times in the past, with different results. The case of *Ahani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* being an example, where the courts confirmed that the person involved was not at risk of torture. However, more recently, the Court has referred back certain decisions to the departmental delegate for reasons of procedure.

**Senator Joyal:** Thus, the Court can review evidence on which an administrative authority based its decision that in the country to which the individual would be removed he would be at risk of torture. In such a case, is the evidence that has to be submitted the same as the evidence that allows one to conclude that the person concerned constitutes a danger to the security of Canada?

In the first case, the evidence must be founded on reasons to believe. The second type of evidence is totally different and seems to be more of an objective rather than subjective nature.

As to the first type of evidence, obviously, the evidence must be expunged from the record to protect departmental intelligence operations. However, as to the second type of evidence, that is, evidence concerning the risk of torture, it is assessed on totally different factual elements.

**Mr. Therrien:** You are right. The whole of the evidence concerning the risk of torture is rather objective in nature. It is disclosed in its entirety to the individual concerned. According to the Convention against torture and in order for an application for protection to succeed, there must be serious reasons to believe that the person concerned is at risk of torture. These are not merely reasonable grounds, but serious reasons to believe that the person will be tortured.

I would add the following qualification. In this proceeding, there are two administrative and judicial reasons to consider. These two factors must be weighed in the final decision concerning the issuance of a removal order.

On the one hand, the risk that the person will be subjected to torture must be reviewed according to the rules of evidence, as I described earlier. The other decision that has to be taken has to do with whether this person will be a danger for national security. The same departmental delegate must conclude that the person constitutes a danger for national security. In that case, it could very well be that the whole of the evidence is not disclosed.

On the other hand, one must weigh the security risk versus the risk for the individual involved. As to this second element, the whole of the evidence is disclosed.

## [Français]

**M. Therrien :** Sans être tout à fait en même temps, c'est dans la même procédure que la Cour fédérale examine, d'une part, l'inadmissibilité, donc les raisons pour lesquelles le certificat a été émis et, d'autre part, le risque de torture.

Cet examen s'est produit à plusieurs reprises dans le passé avec différents résultats. L'arrêt *Ahani c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* en est un exemple, où les tribunaux ont confirmé la décision selon laquelle la personne n'était pas à risque de torture. Mais plus récemment la Cour fédérale a renvoyé devant le délégué ministériel certaines décisions pour des motifs de procédure.

**Le sénateur Joyal :** La cour a donc la capacité de revoir les éléments de preuve amenant l'administration à conclure que le pays vers lequel l'individu est retourné ne représente pas un risque raisonnable de torture. Dans un tel cas, la preuve que vous avez à faire est-elle la même que celle que vous avez à faire lorsqu'on en conclut que la personne représente un risque de sécurité?

Dans le premier cas, vous devez faire une preuve fondée sur les raisons de croire. Le deuxième type de preuve est tout à fait différent et semble beaucoup plus de nature objective que suggestive.

Pour la première preuve, on peut comprendre que des éléments soient retirés du dossier parce qu'ils sont trop sensibles eu égard aux opérations d'intelligence que vous menez. Mais dans le cas de la deuxième preuve, celle où l'individu court un risque d'être soumis à la torture, cette preuve s'apprécie sur des éléments de faits tout à fait différents.

**M. Therrien :** Vous avez raison. Toute la preuve portant sur l'existence ou non d'un risque de torture est plutôt de nature objective. Elle est divulguée dans son ensemble à l'individu. Selon la Convention contre la torture et pour bénéficier de la protection du Canada, il doit y avoir des motifs sérieux de croire que la personne est à risque de subir la torture. On ne parle plus de motifs raisonnables, mais de raisons sérieuses de croire que la personne peut être exposée à la torture.

J'apporterais la nuance suivante. Dans cette procédure, on considère deux facteurs au niveau administratif et au niveau judiciaire. Il y a une pondération de ces deux facteurs dans la décision ultime, à savoir si on expulse ou pas l'individu.

D'une part, on procède à une évaluation du risque que la personne soit assujettie à la torture selon les règles de preuve que je vous ai énoncées. L'autre partie de la décision vise à savoir si la personne constitue un danger pour la sécurité du Canada. Le même délégué ministériel doit conclure que la personne est un danger pour la sécurité. Dans ce cas, il se peut que l'ensemble de la preuve ne soit pas divulgué.

D'autre part, il y a une pondération du danger pour la sécurité versus le danger que représenterait le renvoi pour l'individu. Pour ce deuxième élément, l'ensemble de la preuve est divulgué.

**Senator Joyal:** Does the minister have guidelines following the *Suresh* case as to what constitutes a risk of being subjected to torture?

**Mr. Therrien:** Yes, there are general guidelines and these are also given to the Immigration department responsible for the pre-removal risk assessment. These guidelines contain specific parameters that agents must apply; however, they do not impose a certain conduct or result.

**Senator:** Could we have a copy of those guidelines?

**Mr. Therrien:** Yes, of course.

[English]

**Mr. Kennedy:** Yes, Mr. Goodes will provide those to you. He is with Immigration Canada.

**Senator Joyal:** Thank you, Mr. Kennedy.

[Translation]

In the case where it is decided that there is no risk that the person be subjected to torture, in the case where the country could transfer the person to another country, is that question examined during the global assessment of the risk that the person be subjected to torture?

[English]

I can be more precise; I can give you an example, if you wish, Mr. Goodes. Suppose there is a person coming from the United States, and we come to the conclusion that the United States does not practice torture — without any particular cases in mind. The United States and the CIA have a program called the rendition program, whereby they would send to a third country a person who could be subjected to torture. In your assessment of the risk, is the delegate asked to evaluate if there is the possibility that that country in fact could transfer the person to another country where torture is practiced?

**Mr. Goodes:** The minister's delegate is certainly not constrained in examining any relevant facts or relevant claims with respect to the applicant's submission. Therefore, if the applicant were to raise the issue of that kind of rendition — that deportation to country A would be a de facto deportation to country B, where they would be at risk — that would be taken into consideration.

**Senator Joyal:** Do you personally take it into consideration when you evaluate the risk that the person will be subjected to torture?

**Mr. Goodes:** Yes. It would be part of the overall evaluation of the risk to the safety of the individual.

**Senator Joyal:** Is it in your guidelines?

**Mr. Goodes:** I would have to confirm that specific scenario, and I will do that, sir.

**Le sénateur Joyal:** Est-ce que le ministère a des lignes directrices suite à la décision *Suresh* quant à ce qui peut représenter un risque d'être soumis à la torture?

**M. Therrien:** Oui, il y a des lignes directrices générales qui sont données, entre autres aux agents du ministère de l'Immigration qui font des évaluations de risque avant renvoi. Ces lignes directrices fournissent certains paramètres aux agents sans toutefois dicter leur conduite ou un résultat.

**Le sénateur Joyal:** Est-ce qu'on pourrait avoir une copie de ces lignes directrices?

**M. Therrien:** Oui, certainement.

[Traduction]

**M. Kennedy:** Oui, M. Goodes vous les remettra. Il travaille pour Immigration Canada.

**Le sénateur Joyal:** Merci, monsieur Kennedy.

[Français]

Dans le cas où on arrive à la conclusion qu'il n'y a pas de risque que la personne soit soumise à la torture, dans le cas où ce pays pourrait transférer la personne vers un autre pays, est-ce que cette question est abordée dans l'évaluation globale du risque que la personne soit soumise à la torture?

[Traduction]

Je pourrais être plus précis; je vais vous donner un exemple, si vous le voulez, monsieur Goodes. Prenons le cas d'une personne qui vient des États-Unis et nous en arrivons à la conclusion que ce pays ne pratique pas la torture — je ne pense pas à une affaire particulière. Les États-Unis et la CIA ont un programme qu'ils appellent le programme de remise qui leur permet d'envoyer quelqu'un dans un pays tiers où cette personne pourrait être torturée. Lorsque le représentant évalue le risque que courent ces personnes doit-il tenir compte de la possibilité que le pays où elle est renvoyée pourrait remettre cette personne à un autre pays qui pratique la torture?

**M. Goodes:** Le représentant du ministre n'est aucunement limité lorsqu'il s'agit d'examiner les faits ou les affirmations qui se rapportent aux observations du requérant. Par conséquent, si celui-ci soulevait la question de sa remise à un autre pays — le fait que le renvoi dans le pays A reviendrait en fait à l'expulser vers le pays B où il courrait un risque — cela serait pris en compte.

**Le sénateur Joyal:** Tenez-vous personnellement compte de cet aspect lorsque vous évaluez le risque que la personne concernée soit torturée?

**M. Goodes:** Oui. Cela fait partie de l'évaluation globale du risque que pose le renvoi pour la sécurité de cette personne.

**Le sénateur Joyal:** Cela figure-t-il dans vos lignes directrices?

**M. Goodes:** Il faudrait que je vous confirme que les choses se passeraient bien ainsi et je vais m'en assurer, monsieur.



**Senator Smith:** I think time is running out. I might just muse a little on what Senator Kinsella was exploring and get you to react. It seems to me that when we use the phrase “setting them loose,” the problem is that if we are functioning as a country within the rule of law, unless there is evidence that they have broken a law in Canada where we have jurisdiction, I do not know how we can set up our own Guantanamo. Has that angle, that even though they have not done anything, but have sat around conjuring up conspiracies — with genuine evidence of that — ever been explored? Do you have any reaction to that? Have the Americans ever asked us to extradite somebody who was not a Canadian of whom they were suspicious and we thought they will wind up in Guantanamo? I do not think that has ever happened, but has that ever been contemplated in dealing with the issue raised by Senator Kinsella?

**Mr. Kennedy:** You are talking about whether or not we would have evidence that an individual was involved in a conspiracy to commit a terrorist act?

**Senator Smith:** Yes. Maybe it has not happened. Maybe they go to bed every night dreaming about it, but I do not know how you would ever prove it.

**Mr. Kennedy:** As you know, an evil thought by itself is not enough.

**Senator Smith:** It might be if you can prove it.

**Mr. Kennedy:** It has to be evil thought plus other people and action to advance the conspiracy, but that does not address the nub of the problem, because so what if you charge with a conspiracy? You go to jail. Eventually, you have to leave jail. People do not get locked up for life. Even in the terrorist offence provisions under the Criminal Code, depending on the participation, there is a 10-year maximum. If you commit a terrorist act during the course of another indictable act, there is a life maximum. However, people get parole, so at some stage this does not really help us. If we have people who do not have status in this country who commit an offence, we will not give them status. The normal practice is that they are deported when they come up for parole eligibility. Therefore, they will leave the country at some stage, and we do not wish to give them status such as citizenship in this country, so, as you say, they do not go into the ether, they do not disappear, and we do the best we can with the tools available. Once that person has been identified, this is a global problem. Wherever they are they will be up to mischief. Hopefully, they get too old after a time to do too much mischief, and maybe they will be rehabilitated; I do not know.

**Le sénateur Smith :** Je crois que le temps est pratiquement écoulé. J'aimerais faire quelques réflexions sur le sujet qu'a abordé le sénateur Kinsella et obtenir vos réactions. Il me semble que lorsque nous utilisons l'expression « laisser partir », la difficulté vient du fait que nous fonctionnons comme un État de droit, à moins qu'il existe des preuves que ces personnes aient contrevenu à la loi sur le territoire canadien, mais je ne pense pas que nous puissions créer notre propre Guantanamo. Avez-vous étudié le cas de personnes qui n'ont encore rien fait de mal mais qui fomentent des complots — lorsque vous êtes en mesure de le prouver? Quelle est votre réaction à ce genre de situation? Les Américains vous ont-ils déjà demandé d'extrader une personne qui n'était pas de nationalité canadienne, sur laquelle portaient leurs soupçons et dont nous pensions qu'elle se retrouverait à Guantanamo? Je ne pense pas que cela se soit produit mais a-t-on déjà envisagé cette possibilité en examinant la question qu'a soulevée le sénateur Kinsella?

**M. Kennedy :** Vous parlez du cas où nous aurions des preuves qu'une personne donnée participe à un complot en vue de commettre un acte terroriste?

**Le sénateur Smith :** Oui. L'acte n'a peut-être pas encore été commis. Supposons qu'ils en rêvent tous les jours mais je ne sais pas comment l'on pourrait le prouver.

**M. Kennedy :** Comme vous le savez, une pensée même criminelle ne suffit pas.

**Le sénateur Smith :** Cela pourrait suffire si l'on est en mesure de le prouver.

**M. Kennedy :** Il faut une pensée criminelle plus la présence d'autres personnes et d'autres actions ayant pour but de mettre en œuvre le complot mais cela ne répond pas à la question centrale parce que que se passera-t-il si vous inculpez cette personne de complot? Elle irait en prison. Éventuellement, elle sera libérée. Les gens ne sont pas emprisonnés indéfiniment. Il y a une peine d'emprisonnement maximale de dix ans pour les infractions de terrorisme prévues par le Code criminel, selon le type de participation. La personne qui commet un acte terroriste au cours de la perpétration d'un autre acte criminel est passible d'une peine d'emprisonnement à perpétuité. Cependant, les gens obtiennent une libération conditionnelle et à un moment donné, il faut faire quelque chose. Nous ne voulons pas accorder un statut particulier aux personnes qui se trouvent au Canada sans avoir aucun statut et qui commettent des infractions. La pratique habituelle consiste à les déporter lorsqu'elles sont admissibles à la libération conditionnelle. C'est pourquoi ces personnes quittent le Canada à un moment ou à un autre et nous ne souhaitons pas leur accorder le statut de citoyen canadien de sorte que, comme vous le dites, ces personnes ne disparaissent pas mais nous faisons de notre mieux avec les outils dont nous disposons. Une fois que la personne est identifiée, cela devient un problème mondial. Quel que soit le pays où elle se trouve, elle va essayer de faire des choses illégales. On peut espérer qu'avec l'âge elle ne sera plus en mesure de commettre des méfaits et il y a également la possibilité que cette personne s'amende; je n'en sais rien.

The solution is, as I pointed out, to use the tools that we have to at least disrupt and prevent. This is why it is an important tool for us.

**Senator Smith:** It is a constraint, but it is a constraint that I want. We live in a society that is governed by the rule of law.

**The Chairman:** I wish to thank the panel. This has been obviously an intense discussion today because it is an issue of intense interest and some concern. We thank you for being here. Should we have further questions, we hope that we might gather again. In the meantime, all the best in what you do.

**Mr. Kennedy:** If you wish, I will leave these documents with your clerk.

**The Chairman:** Thank you.

Honourable senators, we will adjourn and be back at 1 o'clock on the dot. There is lunch in the little committee room outside the door, which our witnesses who are waiting to appear at 1 o'clock are quite welcome to enjoy.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Monday, March 21, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 1:04 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I call this meeting to order. This is our 13th session with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act. I will explain the purpose of this committee for our viewers.

In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C., and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act. Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation. We agreed, and the deadline for passage of that bill was mid-December 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short time. For that reason, it was agreed that, three years later, Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and a less emotionally charged public.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfil that obligation. When we have completed the study, we will make a report to the Senate that will outline any

La solution consiste, comme je l'ai fait remarquer, à utiliser les outils que nous avons pour au moins prévenir ce genre d'action et désorganiser les réseaux terroristes. C'est la raison pour laquelle cela constitue un outil important pour nous.

**Le sénateur Smith :** C'est une contrainte, mais c'est une contrainte qui me paraît bonne. Nous vivons dans une société qui est régie par le principe de légalité.

**La présidente :** Je remercie les témoins. Nous avons eu une discussion assez intense aujourd'hui parce que c'est une question qui suscite beaucoup d'intérêt et certaines préoccupations. Nous vous remercions d'être venus. Si nous avons d'autres questions, nous espérons pouvoir vous entendre à nouveau. Entre-temps, je vous souhaite beaucoup de réussite.

**M. Kennedy :** Si vous le souhaitez, je laisserai ces documents à votre greffier.

**La présidente :** Merci.

Honorables sénateurs, nous allons suspendre la séance jusqu'à 13 heures précises. Un dîner est servi dans la petite salle de comité à côté de la nôtre, et les témoins qui doivent comparaître à 13 heures sont invités à se joindre à nous.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le lundi 21 mars 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui à 13 h 4 pour examiner en profondeur les dispositions et l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, la séance est ouverte. C'est la 13<sup>e</sup> fois que le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste reçoit des témoins. Je vais expliquer la raison d'être de notre comité à l'intention de nos téléspectateurs.

En octobre 2001, en réaction directe aux attentats terroristes à New York, à Washington, D.C., et en Pennsylvanie, et à la demande de l'ONU, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer son étude de ce projet de loi. Nous avons accepté, et la date limite pour l'adoption du projet de loi a été fixée à la mi-décembre 2001.

Toutefois, pour apaiser les craintes de ceux qui estimaient qu'il était difficile d'en évaluer pleinement les répercussions en si peu de temps, il a été décidé que le Parlement reverrait au bout de trois ans les dispositions de la Loi et ses répercussions sur les Canadiens, en ayant un peu plus de recul et dans un contexte un peu moins chargé d'émotion.

Les travaux de notre comité spécial représentent la concrétisation de cet engagement au niveau du Sénat. Quand nous aurons terminé notre étude, nous présenterons au Sénat un

issue that we believe should be addressed and allow the results of our work to be made available to the government and to the people of Canada. The House of Commons is undertaking a similar process at the same time.

The committee so far has met with government ministers, the Director of the Canadian Security and Intelligence Service, international and domestic experts on the threat environment and individual legal experts.

This afternoon we will be discussing the international dimension of the Anti-terrorism Act and are joined by officials from Foreign Affairs Canada. We have with us Mr. Keith Morrill, Director of the Criminal, Security and Treaty Law Division, who made an early appearance at this morning's meetings; and Ms. Ruth Archibald, Senior Coordinator at the International Crime and Terrorism Division.

As always, colleagues, I appreciate your cooperation in keeping the questions and the answers as concise as possible.

**Ms. Ruth Archibald, Senior Coordinator, International Crime and Terrorism Division, Foreign Affairs Canada:** Honourable senators, thank you for the invitation to appear today. I believe that this morning you were provided with some information senators had requested at an earlier hearing on some specific ways that the Anti-terrorism Act allows us to implement some of our international obligations. However, I will be happy to refer to those in case that piece of paper has not made its way to everyone yet.

I will begin with a brief statement just to put into a general context some of the things we do in our bureau at the Department of Foreign Affairs.

This fight against terrorism, as it has been characterized, is certainly not a new issue, either domestically or internationally. We were certainly reminded of that last week at the time of the *Air India* verdict. This is a problem that certainly predates 9/11, as some people sometimes forget.

While the response from the international community following September 11 was prompt and extensive, the community has been developing norms and standards for over 40 years. The Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft dates back to 1963. All 12 major global conventions and protocols dealing with terrorism and related issues existed prior to 2001.

Obviously, the terrorist threat remains four years after 9/11. The resolve of the international community to fight it is also still very much present. Indeed, UN Secretary-General Kofi Annan announced a comprehensive approach to counterterrorism on March 10 at the Madrid International Summit on Democracy, Terrorism and Security. In fact, that was confirmed today in the secretary-general's comprehensive report on UN reform in preparation for this September's summit.

rapport dans lequel nous exposerons les problèmes dont il faudra s'occuper à notre avis, et nous mettrons le résultat de nos travaux à la disposition du gouvernement et du grand public. La Chambre des communes se livre actuellement à un exercice analogue.

Le comité a rencontré jusqu'ici des ministres, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité, des juristes et des spécialistes de la question, canadiens et étrangers.

Nous discuterons cet après-midi de la dimension internationale de la Loi antiterroriste en compagnie de fonctionnaires d'Affaires étrangères Canada. Nous avons avec nous M. Keith Morrill, directeur de la Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités, qui a déjà comparu ce matin, et Mme Ruth Archibald, coordonnatrice principale à la Direction du crime international et du terrorisme.

Comme toujours, chers collègues, je vous serais reconnaissante de garder vos questions et vos réponses aussi concises que possible.

**Mme Ruth Archibald, coordonnatrice principale, Direction du crime international et du terrorisme, Affaires étrangères Canada :** Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre invitation à comparaître aujourd'hui. Je pense que vous avez reçu ce matin certains des renseignements que vous aviez demandés lors d'une séance précédente au sujet des moyens spécifiques que nous donne la Loi antiterroriste pour nous permettre de nous acquitter de certaines de nos obligations internationales. Je me ferai cependant un plaisir d'y revenir au cas où tout le monde n'aurait pas encore reçu le document.

Je vais commencer par une brève déclaration pour replacer dans son contexte ce que fait notre bureau, au ministère des Affaires étrangères.

La lutte antiterroriste, comme on l'appelle, ne constitue pas un nouvel enjeu, ni sur le plan national, ni sur le plan international. Le verdict rendu dans l'affaire *Air India* la semaine dernière nous a rappelé que ce problème existait avant le 11 septembre 2001, ce que certaines personnes oublient parfois.

Bien que sa réaction aux événements du 11 septembre ait été particulièrement rapide et de grande envergure, la communauté internationale développe des normes depuis plus de 40 ans. Par exemple, la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs date de 1963. En fait, les 12 conventions et protocoles internationaux majeurs portant sur le terrorisme et les questions connexes existaient avant 2001.

Bien sûr, la menace terroriste demeure présente, quatre ans après le 11 septembre 2001. Et la détermination de la communauté internationale à lutter contre cette menace est tout aussi présente. C'est ainsi que le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a annoncé le 10 mars dernier une importante stratégie pour lutter contre le terrorisme, dans le cadre du Sommet international de Madrid sur la démocratie, le terrorisme et la sécurité. Cette stratégie a d'ailleurs été confirmée aujourd'hui dans le rapport du secrétaire général sur la réforme de l'ONU en vue du sommet de septembre.



This forward-looking UN strategy focuses on five principles: To dissuade terrorism as a means to an end, to deny terrorists the capacity to act, to deter terrorist support, to develop states' capacity to fight terrorism, and to defend and uphold human rights. We can therefore expect, I believe, that international norms and standards relating to counterterrorism will continue to be developed over the years to come, particularly in the UN context.

I wish to highlight some of the points that are, as I mentioned, in the paper that was made available to the committee this morning. While the links between legislative measures and some precise international obligations are clear and well defined, it is important to note that we also have a more general international obligation that may be said to be addressed by the Anti-terrorism Act more broadly.

One of our international obligations comes from the Security Council's decision that states shall "...Take the necessary steps to prevent the commission of terrorist acts, including by provision of early warning to other States by exchange of information..." That comes from UN Security Council Resolution 1373, passed in September 2001. That resolution does not prescribe the specific domestic measures that must be adopted. In this regard, it can be said that the ATA as a whole responds to Canada's specific and more general obligations.

In addition to our legal obligations, Canada has undertaken a series of political commitments in international fora such as the G8, the Asia-Pacific Economic Community, the Organization for Security and Cooperation in Europe, and the Organization of American States. In the OAS context, there is also a newly developed regional instrument on counterterrorism.

We are committed to continuing to play an effective role, both domestically and internationally, in the fight against terrorism. It is our belief that these commitments must be honoured as part of Canada's overall contribution to the collective international efforts on terrorism.

While there is an important international dimension to the ATA, it is also obviously a tool for Canada's domestic response to terrorism, necessary to meet Canada's specific needs.

To conclude, I will quote from Secretary-General Kofi Annan's report released today:

Terrorism is a threat to all that the United Nations stands for: respect for human rights, the rule of law, the protection of civilians, tolerance among peoples and nations, and the peaceful resolution of conflict. It is a threat that has grown more urgent in the last five years. Transnational networks of terrorist groups have global reach and make common cause to pose a universal threat.

Cette stratégie de l'ONU, tournée vers l'avenir, porte sur cinq grands principes : le terrorisme n'est pas une tactique acceptable, quel qu'en soit le but; il faut priver les terroristes de leurs moyens d'action; il faut dissuader les populations de soutenir les terroristes; les États doivent développer leurs capacités de prévention du terrorisme; et les droits de la personne doivent être protégés. Nous pouvons donc nous attendre, je pense, à ce que les normes internationales en matière de lutte au terrorisme continuent à se développer au fil des années à venir, surtout dans le contexte de l'ONU.

Je voudrais souligner un certain nombre de points qui sont aussi soulevés, comme je l'ai déjà mentionné, dans les réponses écrites fournies à votre comité ce matin. Bien que les liens entre les mesures législatives et certaines obligations internationales précises soient clairs et bien définis, il est important de noter que le Canada a aussi des obligations internationales plus générales auxquelles on peut dire que la Loi antiterroriste répond plus largement.

Une de ces obligations découle de la décision du Conseil de sécurité selon laquelle les États doivent prendre « les mesures voulues pour empêcher que des actes de terrorisme ne soient commis, notamment en assurant l'alerte rapide d'autres États par l'échange de renseignements ». Il s'agit de la résolution 1373 du Conseil de sécurité, adoptée en septembre 2001. Cette résolution ne prescrit pas les mesures précises qui doivent être adoptées au niveau national. À cet égard, on peut dire que la Loi antiterroriste prise dans son ensemble répond à la fois aux obligations précises et aux obligations plus générales du Canada.

Parallèlement à ses obligations juridiques, le Canada a pris des engagements politiques dans des instances internationales comme le G8, la Communauté économique Asie-Pacifique, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Organisation des États américains. Dans ce dernier cas, il y a aussi un nouvel instrument régional sur la lutte antiterroriste.

Nous nous sommes engagés à continuer de jouer un rôle efficace, tant au niveau national que sur la scène internationale, dans la lutte mondiale contre le terrorisme. Le Canada doit honorer ses engagements dans le cadre des efforts collectifs pour lutter contre le terrorisme à l'échelle internationale.

Bien que la Loi antiterroriste comporte une dimension internationale importante, il s'agit évidemment aussi d'un outil qui permet au Canada de combattre le terrorisme à l'intérieur de ses frontières, ce qui est nécessaire pour répondre à ses propres besoins.

En conclusion, j'aimerais citer un court passage du rapport que le secrétaire général Kofi Annan a déposé aujourd'hui :

Le terrorisme s'en prend à toutes les valeurs de l'ONU : respect des droits de l'homme, primauté du droit, protection des civils, tolérance entre les peuples et les nations, et règlement pacifique des conflits. Cette menace n'a cessé de grandir ces cinq dernières années. Les réseaux transnationaux de groupes terroristes opèrent sur toute la planète et font cause commune pour brandir leur menace à la face du monde entier.

As such, terrorism requires a global and universal response. We believe that the act currently under review provides some of the tools to ensure that we are able to contribute to that response.

We look forward to engaging you further on the international dimension of the ATA.

**The Chairman:** Ms. Archibald, you referred to a paper that was tabled today. Could you identify that for us?

**Ms. Archibald:** I am not sure if it was tabled. I apologize if I used the wrong terminology. In a previous hearing, senators asked for some specific answers to questions on the international dimension of the Anti-terrorism Act. We endeavoured at the time to work with the Department of Justice to make those available. My understanding from the Department of Justice was that that was forwarded this morning.

**The Chairman:** If it was forwarded this morning, we have not received it, although there was another paper passed around.

**Ms. Archibald:** I would be happy to respond to questions on the subject. They had come from a previous hearing, but if they are still outstanding, I would be happy to respond using the paper.

**Senator Andreychuk:** We are talking about papers. We just received a copy of something from the Department of Justice. Is that from this morning's witness?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Kinsella:** Welcome to the witnesses. Could you share with members of this committee Canada's position at the United Nations on dealing with the issue of the definition of "terrorism"?

**Ms. Archibald:** I will start, and then Mr. Morrill, a lawyer who is the negotiator, can give you more detail on this.

This is an issue that has come up particularly in the context of the negotiation of a comprehensive convention, which has been ongoing now for a long time, certainly predating 2001. The original negotiations were chaired by a Canadian legal adviser to the Department of Foreign Affairs. It has been stuck on the question of when is a terrorist not a terrorist, in terms of those who might be deemed to be fighting "occupying forces" as defined by those who are making the argument.

It is also a question that comes up in other fora, where it is determined that it is not necessary to have a definition. For example, the regional instrument that was negotiated in the Organization of American States does not have a definition of "terrorism." It was produced within the last four years. It may be unique to the UN, but it has certainly become very topical.

C'est pourquoi le terrorisme exige une réponse globale et universelle. Nous croyons que la Loi antiterroriste qui est présentement sous examen nous donne certains des outils nécessaires pour nous permettre de contribuer à cette réponse.

Nous nous réjouissons d'avoir l'occasion de discuter plus longuement avec vous de la dimension internationale de cette loi.

**La présidente :** Madame Archibald, vous avez parlé d'un document qui avait été déposé aujourd'hui. Pouvez-vous nous dire de quoi il s'agit exactement?

**Mme Archibald :** Je ne suis pas certaine qu'il ait été déposé. Je vous prie de m'excuser si je n'ai pas employé la bonne terminologie. Au cours d'une séance précédente, certains sénateurs avaient demandé des réponses précises à des questions portant sur la dimension internationale de la Loi antiterroriste. Nous avons donc cherché ces réponses en collaboration avec nos collègues du ministère de la Justice. Et je croyais que le ministère vous les avait envoyées ce matin.

**La présidente :** S'il nous les a envoyées ce matin, nous ne les avons pas reçues, mais il y a un autre document qui a été distribué.

**Mme Archibald :** Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions là-dessus. Ces questions ont été soulevées au cours d'une séance antérieure, mais si elles sont toujours en suspens, je me ferai un plaisir de vous fournir des réponses à partir du document.

**Le sénateur Andreychuk :** Puisqu'il est question de documents, nous venons tout juste de recevoir quelque chose du ministère de la Justice. Est-ce que cela vient du témoin de ce matin?

**La présidente :** Oui.

**Le sénateur Kinsella :** Bienvenue aux témoins. Pourriez-vous expliquer aux membres du comité la position du Canada aux Nations Unies au sujet de la définition du « terrorisme »?

**Mme Archibald :** Je vais commencer, après quoi M. Morrill, l'avocat responsable des négociations, pourra vous donner plus de détails.

C'est une question qui s'est posée tout particulièrement dans le contexte des négociations sur une convention générale — des négociations entreprises depuis déjà longtemps, bien avant 2001. Au départ, ces négociations étaient présidées par un Canadien, un conseiller juridique auprès du ministère des Affaires étrangères. Elles ont achoppé quand il a fallu déterminer dans quelles conditions un terroriste n'était pas un véritable terroriste, mais plutôt quelqu'un qui combat des « forces d'occupation », selon la définition proposée par ceux qui soutenaient cet argument.

La question s'est posée également dans d'autres tribunes, où on n'a pas jugé nécessaire d'avoir une définition. Par exemple, l'instrument régional négocié à l'Organisation des États américains ne comprend pas de définition du « terrorisme ». Or, il a été produit il y a moins de quatre ans. C'est peut-être une question qui se limite à l'ONU, mais elle est certainement tout à fait d'actualité.

Secretary-General Annan, both today and in his remarks 10 days ago in Madrid, urged the international community to make headway on a definition for the purposes of this convention and suggested that some of the guidelines as recommended by the high-level panel might be a starting point to reach an agreement on that definition.

**Senator Kinsella:** What position is Canada advancing in this debate at the UN?

**Mr. Keith Morrill, Director, Criminal, Security and Treaty Law Division, Foreign Affairs Canada:** Canada, obviously, would value a global convention on terrorism, and the core of the discussion is the definition, as it has been in the 12 previous terrorism conventions.

The experience in the previous 12 conventions is that one cannot arrive at a mutually satisfactory definition because of the difficult issue of dealing with what are often described as “freedom fighters.” It is the question of the moral equivalency of terrorism versus armed conflict.

Canada’s view is that we would like a global convention, but we have not been willing to say “a global convention at all costs.”

We must have a definition of terrorism that does not, in effect, mean that we are stepping away from certain terrorist acts because of the group that is performing them or the situation that they are dealing with. In that discussion in New York, which up until now has been bogged down, the focus has been very much on what we usually refer to as “carve-out clauses.” In other words, one makes very clear that this does not apply to certain items. One carves out certain situations, in other words.

There are two issues. First, the Organization of Islamic states put forward a position that I believe is inspired by the context of the occupied territories.

They are proposing language that would seem to exclude certain activities that Canada, and most of our allies, would regard as terrorist. Equally, there is discussion of the extent to which activities of military forces of states should somehow be included in the definition of terrorism. In other words, military forces of states are governed by an extremely well-developed system of humanitarian law — which is not my area of expertise — but Canada’s position has been that one should not somehow equate terrorist activities with those of armed forces, either by treating terrorist groups as, in effect, not terrorists, or, alternatively, treating military forces as terrorists in certain contexts.

Things have been bogged down. There is some hope, with the high-level panel’s report, that some of the logjam might be moved.

**Senator Kinsella:** Would you describe Canada’s actions in these discussions as a proactive approach, seeking new paradigms, or is it an approach of caution and reticence: Let us see what happens in five more years, and we might be a paragraph or two more advanced?

Le secrétaire général Annan, tant aujourd’hui que dans les commentaires qu’il a faits à Madrid il y a dix jours, a demandé instamment à la communauté internationale de tenter d’en arriver à une définition pour les besoins de cette convention et a laissé entendre que certaines des lignes directrices recommandées par le groupe de haut niveau pourraient servir de point de départ pour établir cette définition.

**Le sénateur Kinsella :** Quelle est la position du Canada dans ce débat à l’ONU?

**M. Keith Morrill, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités, Affaires étrangères Canada :** Évidemment, le Canada souhaite une convention générale sur le terrorisme; le nœud des discussions, c’est cette définition, comme pour les 12 conventions précédentes sur le terrorisme.

Dans le cas de ces 12 conventions, il a été impossible d’en arriver à une définition satisfaisante pour tout le monde à cause de la question difficile de ce qu’on appelle souvent les « combattants de la liberté ». La question qui se pose, c’est celle de l’équivalence morale entre terrorisme et lutte armée.

La position du Canada, c’est que nous aimerions qu’il y ait une convention générale, mais pas à n’importe quel prix.

Nous devons avoir une définition du terrorisme qui ne laisse pas de côté certains actes terroristes en raison du groupe qui les commet ou de la situation dans laquelle ils sont commis. Dans les discussions de New York, qui sont actuellement au point mort, on a beaucoup insisté sur ce que nous appelons généralement les « dispositions d’exemption ». Autrement dit, on indique très clairement que certains éléments ou certaines situations ne seraient pas visés.

Il y a deux choses. Premièrement, l’Organisation des États islamiques défend une position inspirée du contexte des territoires occupés.

Elle propose un libellé qui semblerait exclure certaines activités que le Canada, comme la plupart de ses alliés, considérerait comme des activités terroristes. En même temps, il y a une discussion sur la mesure dans laquelle les activités des forces militaires d’État devraient être incluses, d’une manière ou d’une autre, dans la définition du terrorisme. Autrement dit, les forces militaires d’États sont régies par un système extrêmement développé de droit humanitaire — ce qui n’est pas mon domaine —, mais le Canada est d’avis qu’il ne faut pas mettre sur le même plan les activités terroristes et celles des forces armées, soit en ne considérant pas certains groupes terroristes comme des terroristes, soit en considérant les forces militaires comme des terroristes dans certaines situations.

Les choses n’avancent pas. Mais, avec le rapport de ce groupe de haut niveau, il est permis d’espérer que l’impasse pourra être dénouée.

**Le sénateur Kinsella :** Diriez-vous que le Canada, dans ces discussions, a adopté une attitude proactive, qu’il cherche de nouveaux paradigmes, ou plutôt qu’il se montre prudent et réticent, en disant : « Voyons ce qui va se passer dans cinq ans, et nous aurons peut-être terminé un ou deux paragraphes de plus »?



**Mr. Morrill:** I would describe Canada's approach as being extremely well coordinated with its allies.

**Senator Kinsella:** On that, does the discussion include consideration on an international plain of the prosecution of and the applying of sanctions to, upon conviction, terrorists wherever they may be found?

I will be specific. We had some discussion this morning on how Canada has been using the Immigration Act powers for certificates, et cetera. We end up simply deporting people where the grounds for so doing are allegedly that they are engaged in or associated with terrorism. The common-sense analysis is why would you send a terrorist somewhere else to carry on his or her terrorist activities? Why would you not deal with the terrorist in Canada as part of an international model of dealing with terrorism, no matter where we find it?

I was curious to determine whether or not at the international level there is discussion around member states stepping up to the plate and meeting their responsibilities to combat terrorism internationally. If we in Canada apprehend people, we will prosecute them; we will incarcerate them; we will keep them off the global streets. Is that question of changing the paradigm so that we will have the application of international sanctions such as an international prison being discussed? Do you follow my question?

**Mr. Morrill:** I think I follow your question very well, senator. If I could make one comment, it is important to distinguish what was being discussed this morning, which is essentially deportation, and which is conceptually not a punishment. It is not enjoyable, perhaps, but it is not a punishment. People are inadmissible to Canada for any number of reasons, including the fact that they would like to come here to live but do not have a proper visa.

In that context, the way the Canadian system responds to deportation is along the lines of most countries, that is, an alien does not have a right to be here and, therefore, removing him or her.

What we talked about in New York, and in virtually all of the UN terrorism conventions, is a criminal structure. There is a clear international approach to dealing with sanctions. That is, the principle of extradite or prosecute. The more modern terrorist treaties are extradition treaties. They are mutual legal assistance treaties, arrangements for information sharing.

To use your example, what we are talking about in New York is not how shall we deport them, although, as Mr. Kennedy said, it can be an important tool in combating terrorism and in fulfilling our obligation not to be a safe haven for terrorists. We are talking about, essentially, a criminal law convention so that we will all agree to have an offence in our criminal law that basically is defined by this treaty, if we can successfully come up with one. That is why it is so important to get the right definition.

**M. Morrill:** Je dirais que l'attitude du Canada est extrêmement bien coordonnée à celle de ses alliés.

**Le sénateur Kinsella :** À ce sujet-là, est-ce qu'il est question au cours de ces discussions d'une instance internationale qui serait chargée de poursuivre les terroristes et de leur imposer des peines, où qu'ils se trouvent?

Je vais vous donner un exemple précis. Nous avons discuté ce matin de la façon dont le Canada s'est servi des pouvoirs que lui accorde la Loi sur l'immigration au sujet des certificats, par exemple. Nous finissons pas expulser des gens simplement parce que nous présumons qu'ils font partie de groupes terroristes ou qu'ils y sont associés. Le bon sens nous oblige à nous demander pourquoi nous devrions renvoyer un terroriste ailleurs pour qu'il s'y livre à ses activités terroristes. Pourquoi ne pas nous occuper de ce terroriste au Canada, conformément à un modèle international à cet égard, où qu'il se trouve?

Je serais curieux de savoir s'il y a eu ou non au niveau international des discussions sur la possibilité que les États membres prennent leurs responsabilités et décident de lutter vraiment contre le terrorisme à l'échelle internationale. Si nous arrêtons des gens au Canada, nous devrions les poursuivre; nous devrions les incarcérer plutôt que de les envoyer se balader en liberté ailleurs dans le monde. Il s'agit en quelque sorte de changer le paradigme en vue de l'application de peines internationales, par exemple dans une prison internationale. Est-ce qu'il en question dans les discussions? Vous me suivez?

**M. Morrill :** Je pense que je vous suis très bien, sénateur. Si vous me permettez de faire un commentaire, je vous dirai qu'il est important de faire une distinction entre la question dont nous avons discuté ce matin — c'est-à-dire l'expulsion, essentiellement, qui n'est pas intrinsèquement une peine. Certaines personnes ne sont pas admissibles au Canada, pour diverses raisons, y compris parce qu'elles aimeraient bien venir vivre ici, mais qu'elles n'ont pas le visa nécessaire.

Dans ce contexte, le Canada pratique l'expulsion de la même manière que la plupart des autres pays, à savoir qu'il expulse les gens qui n'ont pas le droit d'être ici.

Ce dont nous avons discuté à New York, et dont il est question dans presque toutes les conventions de l'ONU sur le terrorisme, c'est une structure pénale. Il y a une approche internationale claire au sujet des sanctions. C'est le principe de l'extradition ou de la poursuite. Les traités les plus récents sur le terrorisme sont des traités d'extradition. Ce sont des traités d'assistance juridique mutuelle, des ententes de partage de l'information.

Pour prendre votre exemple, nous ne discutons pas à New York de la façon dont nous allons expulser des gens, même si, comme l'a dit M. Kennedy, cela peut être un outil important pour combattre le terrorisme et pour respecter notre obligation de ne pas offrir un refuge sûr aux terroristes. Nous parlons essentiellement d'une convention de droit pénal qui ferait en sorte que nous nous entendrions tous pour avoir dans notre droit pénal une infraction qui serait définie par ce traité, si nous

Otherwise, we will be committing to having an offence that, frankly, does not work in the Canadian system.

As different countries have different approaches to their capacity to deal with offences within and without their territory, you in effect create a choice: Prosecute them in your country or extradite them to the country that seeks their prosecution.

This is basic to Canadian systems. The criminal system in Canada builds in certain protections for the accused at the evidentiary level, even before one gets to specific protections. These protections include, for example, not being able to use hearsay evidence or inflammatory photographs of victims to shock a jury. Those are all part of our evidentiary system.

Civil law tradition countries such as France will not have those structures because there the investigator is a magistrate who knows that hearsay is of less value than *viva voce* evidence, but will hear them both because he or she is trained to weigh them. Those tend to be the countries that are most comfortable prosecuting offences that take place outside their territory. Those tend to be the countries that do not extradite their nationals. Since they do not, they have had to develop processes over centuries whereby they can deal with a situation when one of their nationals is accused of murdering someone in a foreign state. They will not send them to a foreign state. They have to be able to prosecute them. A country like France will have a system that is open to prosecuting offences committed abroad and evidentiary structures are built around that.

Common-law countries' tradition on offences that do not occur in their territory is to extradite them. There are exceptions, but you will see where we have those exceptions we have some considerable difficulty in getting a successful prosecution. That is because our basic evidentiary rules do not make it easy.

In response to your question, we are very much addressing it, but you should be aware that this has been addressed in the past and tends to be addressed on a two-track system, with two possible approaches. Either you prosecute and your system supports it, or you extradite to a country whose system will support it. Does that answer your question?

**Senator Kinsella:** Yes. Thank you very much.

Finally, what is the understanding of the Department of Foreign Affairs and International Trade as to the number of Canadian citizens who are imprisoned around the world as a result of prosecutions for terrorism that were successful?

A subset of that question is how many Canadian citizens are in Guantanamo Bay?

pouvons finir par en rédiger un. C'est pourquoi il est tellement important d'établir une bonne définition. Autrement, nous pourrions nous retrouver avec une infraction qui ne cadre pas avec le système canadien.

Comme tous les pays ont des approches différentes au sujet de leur capacité de traiter les infractions, tant sur leur territoire qu'à l'extérieur de celui-ci, il faut en fait leur donner le choix : soit qu'ils poursuivent les gens dans leur propre pays, soit qu'ils les extradent vers le pays qui souhaite les poursuivre.

C'est fondamental dans le système canadien. Au Canada, le régime pénal prévoit certaines mesures de protection pour les accusés, sur le plan de la preuve, même avant qu'il soit question de mesures de protection spécifiques. Ces mesures incluent par exemple l'interdiction de se servir de preuves par ouï-dire ou de produire des photos sensationnalistes des victimes pour ébranler le jury. Ce sont tous des éléments de nos règles sur la preuve.

Les pays de droit civil, comme la France, ne possèdent pas de structures de ce genre parce que la personne chargée de l'enquête est un magistrat, qui sait que le ouï-dire a moins de valeur que les témoignages de vive voix, mais qui entend ces deux types de preuve parce qu'il a la formation nécessaire pour les pondérer. Ce sont habituellement les pays les plus à l'aise pour poursuivre des gens accusés d'infractions commises à l'extérieur de leur territoire. Et ils n'extradent généralement pas leurs ressortissants. Par conséquent, ils ont dû développer au fil des siècles des mécanismes pour les cas où un de leurs ressortissants est accusé de meurtre, par exemple, dans un pays étranger. Ils n'envoient pas leurs ressortissants à l'étranger. Ils doivent pouvoir les poursuivre eux-mêmes. Les pays comme la France ont un système ouvert pour poursuivre les auteurs présumés d'infractions commises à l'étranger, et des structures de présentation de la preuve élaborées en conséquence.

Les pays de common law ont plutôt tendance à extraditer les gens accusés d'avoir commis des infractions à l'extérieur de leur territoire. Il y a des exceptions, mais vous remarquerez que, quand nous appliquons ces exceptions, il est extrêmement difficile d'intenter des poursuites avec succès. C'est à cause de nos règles de base concernant la preuve.

En réponse à votre question, c'est un élément qui nous intéresse beaucoup, mais vous devez comprendre qu'il y a déjà eu des discussions là-dessus dans le passé et qu'il y a en gros un système à deux voies, avec deux approches possibles. Soit vous poursuivez dans votre propre système, soit vous extradez vers un pays dont le système pourra soutenir les poursuites. Est-ce que cela répond à votre question?

**Le sénateur Kinsella :** Oui. Merci beaucoup.

Pour finir, à combien le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international estime-t-il le nombre de citoyens canadiens emprisonnés ailleurs dans le monde par suite de poursuites pour terrorisme qui ont porté fruit?

Et, comme sous-question, combien y a-t-il de citoyens canadiens à Guantanamo Bay?

**Mr. Morrill:** I do not have an answer for the first question, although we can certainly try to obtain information. I should point out that Canadians detained abroad have the right to consular access and to have us notified. They also have the right to ask states not to notify us, so we almost certainly will not have the complete figure; there will be some individuals who have asked that Canada not be contacted, but I can certainly seek to get you that information.

**Senator Kinsella:** Guantanamo Bay?

**Mr. Morrill:** That question was asked this morning.

**Ms. Archibald:** The question was how many are there currently?

**Senator Kinsella:** How many Canadian citizens are imprisoned in Guantanamo Bay?

**Ms. Archibald:** One.

**Senator Kinsella:** Has that person sought consular support from Canada?

**Mr. Morrill:** I am not aware of his having sought consular support. I understand that Canada has tried hard to seek access to the individual. I believe the position of the American government is that, subject to humanitarian law, it is the laws of war that operate in Guantanamo Bay. Consular access is not available to prisoners of war or enemy combatants. I should be careful with this, especially since it is not my area of expertise.

**Senator Kinsella:** As the director of the criminal, security and treaty law division, do you think the Americans' position is sustainable in international law?

**Mr. Morrill:** It may be. The question of consular access to prisoners in a military context is a difficult area. Again, I am not an expert in humanitarian law or the laws of war, but I understand that most of the rules in that area relate to situations where one is dealing with a war against a particular state, and therefore dealing with imprisonment of nationals by a state with which one is at war, so the rules seem to exclude access. However, the rules are built around a particular fact pattern, and this is an unusual fact pattern. I do not have an answer for you, senator.

**Senator Kinsella:** I suppose Henry Dunant, the father of international humanitarian law, is rolling over in his grave?

**Senator Fraser:** In reference to the Smart Border Declaration, I understand that as part of that declaration's action plan, there have been joint training exercises for Canadians and Americans working along the border. I am sure you are aware of the concerns that have been raised in this committee and elsewhere about racial profiling in the context of the drive to combat terrorism. Can you tell us what safeguards might exist against the introduction of racial profiling in joint training exercises of this nature?

**M. Morrill:** Je n'ai pas la réponse à votre première question, mais nous pourrions certainement essayer de vous trouver cette information. Je dois souligner que les Canadiens détenus à l'étranger ont le droit de s'adresser à leur consulat et de nous faire avertir. Ils ont également le droit de demander aux États de ne pas nous avertir, ce qui fait que nous n'aurons certainement pas de chiffre exact; il y aura sans aucun doute des gens qui auront demandé que le Canada ne soit pas averti, mais je peux essayer de vous trouver ce renseignement.

**Le sénateur Kinsella :** Et Guantanamo Bay?

**M. Morrill :** Cette question a déjà été posée ce matin.

**Mme Archibald :** Vous voulez savoir combien il y en a en ce moment?

**Le sénateur Kinsella :** Combien y a-t-il de citoyens canadiens emprisonnés à Guantanamo Bay?

**Mme Archibald :** Un.

**Le sénateur Kinsella :** Et est-ce que cette personne a demandé le soutien consulaire du Canada?

**M. Morrill :** Pas à ma connaissance. Je sais que le Canada a essayé par tous les moyens d'entrer en contact avec elle. La position du gouvernement américain, c'est qu'en vertu du droit humanitaire, ce sont les lois de guerre qui s'appliquent à Guantanamo Bay. Or, les prisonniers de guerre et les combattants ennemis n'ont pas accès aux services consulaires. Mais je ne veux pas trop m'avancer, d'autant plus que ce n'est pas mon domaine de spécialisation.

**Le sénateur Kinsella :** En tant que chef de la Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités, pensez-vous que la position des Américains est défendable en droit international?

**M. Morrill :** C'est possible. L'accès aux services consulaires pour les prisonniers, dans un contexte militaire, pose une question délicate. Encore là, je ne suis pas spécialiste du droit humanitaire ou du droit de la guerre, mais je sais que la plupart des règles dans ce domaine s'appliquent à des situations où un État est en guerre contre un autre et, par conséquent, à l'emprisonnement de ressortissants de cet autre État, et c'est pourquoi les règles semblent restreindre cet accès. Ces règles sont toutefois établies en fonction d'une conjoncture précise, et la conjoncture actuelle est tout à fait inhabituelle. Je ne peux pas vous répondre, sénateur.

**Le sénateur Kinsella :** Henry Dunant, le père du droit humanitaire international, doit se retourner dans sa tombe.

**Le sénateur Fraser :** Dans le cadre du plan d'action relatif à la Déclaration sur la frontière intelligente, il y a eu des exercices de formation conjoints pour les Canadiens et les Américains qui travaillent le long de la frontière. Vous êtes sûrement au courant des préoccupations soulevées, ici et ailleurs, au sujet du profilage racial dans le cadre de la lutte au terrorisme. Pouvez-vous nous dire quelles sont les garanties en place pour éviter d'introduire le profilage racial dans les exercices de formation conjoints comme ceux-là?



**Ms. Archibald:** I am sorry, senator, I cannot, because we are not responsible for the actual content of the training. I suspect if there is joint training on that particular aspect, it would be conducted through the border agency with their counterparts at Homeland Security.

The training that we are more directly involved in is responsive training that comes out of the U.S. Congress. It is mandated by the U.S. Congress in response to attacks of a chemical, biological or nuclear nature. We have done two, and we are working on another later this month — on Top-up 3. Those are meant to test our own response mechanisms, so there would not have been joint training. On the actual joint training, and specifically as it might relate to profiling, I am not able to answer.

**Senator Fraser:** Does the Smart Border Declaration contain any explicit avowals, undertakings or commitments that human rights as defined in each country will be respected?

**Ms. Archibald:** I do not think the declaration has a specific human rights component to it. However, all of our undertakings internationally certainly do have a human rights component. There certainly are other situations, including in the OAS context, where we have worked with the United States to incorporate human rights language into our declarations and international obligations. However, I am almost certain the Smart Border Declaration does not include a specific human rights section.

**Senator Fraser:** Would that not be a little unusual?

**Ms. Archibald:** It is unusual, but it is not a declarative document. It is an action-oriented, point by point, very specific technical document.

**Senator Fraser:** I understand that. It is just that given the levels of public concern about human rights in the context of the fight against terrorism, I was wondering to what extent we were explicitly ensuring protection.

Let me ask about another element of that declaration. I think it also allows for a heightened exchange of information in connection with customs and immigration. Information is another area where there has been significant public concern, particularly about personal information on Canadian individuals being handed over to American authorities to be used in whatever way they deem fit. What are the safeguards there?

**Mr. Morrill:** As I understand the Smart Border Declaration, its title makes it clear that it is not a treaty. It is not creating obligations; it is describing a certain course of action, including development of certain policies and approaches. It does not purport to be legally binding, nor does it purport to be changing the rules or laws of Canada.

You would be looking at the normal Canadian rules relating to the capacity to share information and protect privacy — the application of the Privacy Act and the privacy rights in the

**Mme Archibald:** Je suis désolée, sénateur, mais je ne peux pas vous le dire parce que nous ne sommes pas responsables du contenu de cette formation. Je soupçonne que, s'il y a une formation conjointe sur cet aspect-là en particulier, cela se fera par l'entremise de l'Agence des services frontaliers, en collaboration avec ses homologues de la Homeland Security.

La formation à laquelle nous participons plus directement, c'est celle qui a été réclamée par le Congrès américain au sujet de la réponse aux attaques de nature chimique, biologique ou nucléaire. Nous avons déjà offert deux sessions de formation, et nous en préparons une autre pour la fin du mois, sur le troisième niveau. Ces sessions visent à tester nos propres mécanismes de réponse; il ne s'agit donc pas d'une formation conjointe. Pour ce qui est de la formation conjointe comme telle, et plus précisément du profilage racial, je ne peux pas vous répondre.

**Le sénateur Fraser :** La Déclaration sur la frontière intelligente contient-elle des engagements explicites sur le respect des droits de la personne, tels qu'ils sont définis dans chacun des pays?

**Mme Archibald :** Je ne pense pas qu'il soit question des droits de la personne dans la déclaration. Mais c'est certainement une composante de tous nos engagements internationaux. Il y a d'autres situations, y compris dans le contexte de l'OEA, où nous avons travaillé de concert avec les États-Unis pour incorporer des dispositions sur les droits de la personne dans nos déclarations et nos obligations internationales. Mais je suis à peu près certaine que la Déclaration sur la frontière intelligente ne comprend pas de disposition spécifique sur les droits de la personne.

**Le sénateur Fraser :** Ce n'est pas un peu inhabituel?

**Mme Archibald :** C'est inhabituel, mais il ne s'agit pas d'un document déclaratif. C'est un plan d'action, un document technique très spécifique et très systématique.

**Le sénateur Fraser :** Je comprends. Mais, compte tenu des préoccupations du grand public au sujet des droits de la personne, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, je me demandais dans quelle mesure nous protégeons explicitement ces droits.

J'aimerais vous poser une question sur un autre élément de cette déclaration. Je pense que celle-ci permet aussi un meilleur échange de renseignements sur les douanes et l'immigration. L'information est un autre domaine qui préoccupe beaucoup le grand public, surtout en ce qui concerne les renseignements personnels transmis aux autorités américaines au sujet de citoyens canadiens, pour qu'elles en fassent ce qu'elles veulent. Quelles sont les garanties en place à cet égard?

**M. Morrill :** D'après ce que je sais de la Déclaration sur la frontière intelligente, son titre montre clairement que ce n'est pas un traité. Elle ne crée pas d'obligations; elle décrit simplement une procédure à suivre, ce qui inclut l'élaboration de politiques et d'approches. Ce n'est pas un document qui entraîne des obligations juridiques, ni qui vise à modifier les règles ou les lois du Canada.

Il faut donc tenir compte des règles normales en vigueur au Canada au sujet des échanges d'information et de la protection de la vie privée, c'est-à-dire de l'application de la Loi sur la

Charter. If you wanted detail on that, you would probably have to speak to somebody in the Department of Justice who deals specifically with privacy law.

However, I think it goes without saying that Canadian agencies will follow Canadian law; if the law restricts them from sharing information, then they will not share it. If Parliament approves the capacity of certain agencies to share information, then I assume they will share.

**Senator Fraser:** We have heard in various contexts that whatever Canadian law may say, there are occasions when Americans act within their jurisdiction. They say, for example, "Your plane cannot land here if you do not give us a whole raft of information, whether or not you have tied up your laws to match ours." How much of that is going on?

**Ms. Archibald:** I would say that they certainly have the authority to do that. They would regardless of what arrangement we had made.

**Senator Fraser:** I am not disputing their authority to act within their territory, but it has effects on us.

**Ms. Archibald:** I am not aware of any occasion when that has actually happened. We have had, both with the U.S. and with the European Union, an understanding that we would be negotiating agreements to share certain types of passenger information. We are nearing the end of the negotiations with the European Union. Those negotiations actually went much better than similar negotiations with the Americans, and the principal reason is that we have domestic safeguards that we intend to use in any sharing of information, including those imposed by our privacy legislation. The Privacy Commissioner has been very much involved in how those negotiations proceed. We may be in a position to formally share that kind of information with the European Union before we are in a position to do so with the U.S.

**Senator Fraser:** I think you said that we are still negotiating with the European Union as well as the United States?

**Ms. Archibald:** Yes.

**Senator Fraser:** When would you expect those negotiations to be concluded?

**Ms. Archibald:** I am more familiar with those with the EU because they are almost finished, and hopefully that will be before the end of this year.

**Senator Fraser:** Long enough before the end of this year that this committee gets to see the agreement, I hope.

**Senator Lynch-Staunton:** I want to return to the question of Canadians being detained abroad on suspicion of terrorism. When Mr. Judd, the Director of CSIS, appeared before the

protection des renseignements personnels et des droits garantis par la Charte à cet égard. Si vous voulez des détails à ce sujet-là, vous devriez probablement vous adresser à quelqu'un, au ministère de la Justice, qui s'occupe spécifiquement de la protection de la vie privée.

Mais il va sans dire, à mon avis, que les organismes canadiens respectent les lois canadiennes; si ces lois les empêchent de divulguer certains renseignements, ils ne les divulgueront pas. Si le Parlement les autorise à le faire, je suppose qu'ils le feront.

**Le sénateur Fraser :** Nous avons entendu dire dans différentes situations que, quoi que disent les lois canadiennes, il y a des cas où les Américains appliquent leurs propres lois. Ils disent par exemple : « Votre avion ne pourra pas atterrir ici si vous ne nous fournissez pas toute une foule de renseignements, que vous ayez ou non remanié vos lois pour qu'elles concordent avec les nôtres. » Jusqu'à quel point les interventions de ce genre sont-elles courantes?

**Ms. Archibald :** Je dirais que les Américains ont certainement le pouvoir de le faire. Et ils vont le faire quels que soient nos arrangements avec eux.

**Le sénateur Fraser :** Je ne conteste pas leur pouvoir d'intervenir sur leur propre territoire, mais cela a des conséquences pour nous.

**Mme Archibald :** Je n'ai jamais entendu dire que cela s'est effectivement produit. Nous nous sommes entendus, tant avec les Américains qu'avec l'Union européenne, pour négocier des accords en vue du partage de certains types de renseignements sur les voyageurs. Les négociations avec l'Union européenne sont presque terminées. D'ailleurs, elles se sont beaucoup mieux déroulées que nos négociations similaires avec les Américains, principalement parce que nous avons ici des garanties que nous entendons appliquer pour les échanges d'information, y compris celles que nous imposent nos lois sur la protection des renseignements personnels. Le commissaire à la vie privée a participé de très près à ces négociations. Nous serons peut-être en mesure d'échanger officiellement des renseignements de ce genre avec l'Union européenne avant de pouvoir le faire avec les États-Unis.

**Le sénateur Fraser :** Vous avez dit que nous étions toujours en négociations avec l'Union européenne et avec les États-Unis, n'est-ce pas?

**Mme Archibald :** Oui.

**Le sénateur Fraser :** Quand ces négociations devraient-elles aboutir, à votre avis?

**Mme Archibald :** Je suis plus au courant de ce qui se passe du côté de l'Union européenne parce que ces négociations sont presque terminées; nous espérons qu'elles le seront d'ici la fin de l'année.

**Le sénateur Fraser :** J'espère bien que notre comité pourra voir l'entente conclue bien avant la fin de l'année.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je voudrais revenir à la question des Canadiens détenus à l'étranger comme présumés terroristes. Quand M. Judd, le directeur du SCRS, a comparu devant le sous-

subcommittee studying Bill C-36 in the other place he said that there were a number of Canadians involved in the planning and execution of terrorist operations in other countries. He mentioned one in particular in New York and, according to one report, in touch with our consular officials there.

How many Canadians are you aware of who are being detained in the United States and elsewhere for terrorist activities?

**Mr. Morrill:** That I personally am aware of?

**Senator Lynch-Staunton:** Whom Foreign Affairs would know about.

**Mr. Morrill:** I do not have a number for you, but we can certainly try to get one. I should say that until 2001, when people were charged in Canada for a terrorist offence, they would be charged for bombing or conspiracy to commit a specific offence. The charge would not say "terrorism."

**Senator Lynch-Staunton:** I am not thinking of those in Canada; I am thinking of those outside Canada.

**Mr. Morrill:** The situation may be the same in foreign countries. In other words, a person may be charged with murder, not terrorism, but I think we can probably get you some numbers.

**Senator Lynch-Staunton:** According to Mr. Judd, several Canadians who were involved in the planning and execution of terrorist operations in other countries have been detained. Is this something that only he knows?

**Ms. Archibald:** We could say "several," but you have asked for a specific number. I do not think we could give you a specific number for the reasons that Mr. Morrill has outlined.

**Senator Lynch-Staunton:** No, you cannot say they are held under one charge and therefore they do not count, and then say there are several. Who are the several, and where are they?

**Mr. Morrill:** Mr. Judd obviously had in mind several specific individuals. I do not personally know of any specific individuals. I do not doubt we can find you some numbers. The comment I was making was simply that it may be difficult to get an exact figure. You are not only talking, I assume, about people detained, but also people prosecuted and found guilty.

**Senator Lynch-Staunton:** No, I am talking about people, particularly Canadian citizens naturalized from certain countries, who are being detained in the United States.

**Ms. Archibald:** In the United States?

**Senator Lynch-Staunton:** To be specific. Now, to get to the point, we have had the Arar case, a Canadian citizen who, upon attempting to return to Canada through New York, was seized by American authorities, held in jail for a week or so, and then sent

comité qui étudie le projet de loi C-36 à l'autre endroit, il a dit qu'il y avait un certain nombre de Canadiens impliqués dans la planification et l'exécution d'opérations terroristes dans d'autres pays. Il a parlé en particulier d'une personne à New York qui, selon un rapport, est en contact avec nos agents consulaires là-bas.

À votre connaissance, combien y a-t-il de Canadiens détenus aux États-Unis et ailleurs pour activités terroristes?

**M. Morrill :** À ma connaissance à moi?

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je veux parler des cas connus des Affaires étrangères.

**M. Morrill :** Je ne peux pas vous donner de chiffre aujourd'hui, mais je peux certainement me renseigner. Mais je dois dire qu'avant 2001, quand des gens étaient inculpés pour des actes terroristes au Canada, ils étaient accusés d'avoir posé des bombes ou d'avoir comploté pour commettre une infraction quelconque. Il n'était pas question de « terrorisme ».

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je ne veux pas parler des gens détenus au Canada, mais de ceux qui sont emprisonnés à l'extérieur du pays.

**M. Morrill :** C'est sans doute la même chose ailleurs. Autrement dit, des gens peuvent être accusés de meurtre, et non de terrorisme, mais je peux probablement vous trouver des chiffres à ce sujet-là.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** D'après M. Judd, plusieurs Canadiens ayant participé à la planification et à l'exécution d'opérations terroristes dans d'autres pays ont été placés en détention. Est-ce qu'il est le seul à le savoir?

**Mme Archibald :** Nous pourrions vous dire qu'il y en a « plusieurs », mais vous nous avez demandé un chiffre précis. Je ne pense pas que nous puissions vous en donner un, pour les raisons que M. Morrill vient d'expliquer.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Non, vous ne pouvez pas dire qu'ils sont détenus parce qu'ils sont accusés d'une autre infraction quelconque et qu'ils ne sont pas inclus par conséquent dans le nombre de personnes accusées d'actes terroristes, et affirmer ensuite qu'il y en a plusieurs. Qui sont ces gens, et où sont-ils?

**M. Morrill :** M. Judd avait de toute évidence en tête plusieurs personnes en particulier. Personnellement, je ne sais pas de qui il s'agit. Je peux sans doute vous trouver des chiffres. Tout ce que j'ai voulu dire, c'est qu'il sera peut-être difficile de connaître le nombre exact. Je suppose que vous ne parlez pas seulement des gens qui sont détenus, mais aussi de ceux qui ont été poursuivis et reconnus coupables.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Non, je veux parler des gens, en particulier des citoyens canadiens originaires de certains pays, qui sont détenus aux États-Unis.

**Mme Archibald :** Aux États-Unis?

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Plus précisément. Pour être bien clair, je pense au cas de M. Arar, un citoyen canadien qui a été intercepté par les autorités américaines au moment où il s'apprêtait à rentrer au Canada via New York, qui a été



to his country of origin, Syria, where he stayed at least a year. He returned without any charges being laid against him in Syria, the United States or Canada, and claims torture. Following that, the Canadian government announced — and here you can correct me if I am wrong on any of these points — that an agreement or protocol had been reached with the United States to ensure that such unilateral action against Canadian citizens, that is, “rendition,” as they call it down there, to their country of origin, where they may face torture, would not take place. Unilateral action would not take place. Is that correct?

**Mr. Morrill:** That is correct. I am familiar with the understanding that was reached. As I recall, it relates to the removal of Canadian citizens from the United States to anywhere other than Canada. To be clear, it does not only apply to dual nationals. Countries can deport people to a country other than their country of nationality, but usually it is to the country of nationality. When a person has two nationalities, then often it becomes a question as to which country.

Canada and the United States have what is, I think, a unique understanding: When the decision to forcibly remove one of the other parties' nationals comes up and removal to a third country, i.e., not Canada or the United States, as the case may be, is being considered, a channel of consultation exists wherein the senior official in the foreign ministry of each country responsible for consular matters will be notified. Yes, that understanding has been put in place.

**Senator Lynch-Staunton:** What is the understanding, notification that the Canadian will be deported, or seeking approval from Canadian authorities to deport that individual?

**Mr. Morrill:** Again, deportation to somewhere other than Canada.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes.

**Mr. Morrill:** It is not seeking approval. It is a notification that this is being considered, at which point discussions can take place between Canada and the United States at senior levels to address the issue.

**Senator Lynch-Staunton:** What is the end result? What if Canada says, “No, do not send him back; if you want to send him somewhere, send him to Canada?” Do the American authorities have to abide by that?

**Mr. Morrill:** It is not a veto, no, sir. It is a high-level consultation structure that I think will ensure that Canada's views on any such deportation would certainly be taken into account.

**Senator Lynch-Staunton:** The impression given at the time, that an *Arar* case could not reoccur, was wrong.

**Mr. Morrill:** I do not think so, sir. I would be very surprised if an *Arar* case would have occurred in the context of such an understanding. Quite frankly, people at an extremely high level

emprisonné pendant une semaine environ et qui a ensuite été envoyé dans son pays d'origine, la Syrie, où il est resté au moins un an. Il est revenu sans qu'aucune accusation n'ait été portée contre lui, ni en Syrie, ni aux États-Unis ni au Canada, et il affirme avoir été torturé. À la suite de cette affaire, le gouvernement canadien a annoncé — vous me corrigerez si je me trompe — qu'une entente ou un protocole avait été conclu avec les États-Unis pour éviter à l'avenir toute mesure unilatérale de ce genre contre des citoyens canadiens, toute expulsion — ce que les Américains appellent « rendition » — vers le pays d'origine où les gens risqueraient d'être torturés. Il ne pourrait plus y avoir de mesures unilatérales. Est-ce exact?

**M. Morrill :** C'est exact. Je suis au courant de cette entente. Si je me rappelle bien, elle porte sur l'expulsion, ailleurs qu'au Canada, de citoyens canadiens se trouvant aux États-Unis. Il faut préciser que cette entente ne s'applique pas uniquement aux gens qui ont la double nationalité. Les pays peuvent expulser des gens vers un pays dont ils ne sont pas des ressortissants, mais c'est plutôt rare. Quand une personne possède une double nationalité, il faut décider vers quel pays elle sera expulsée.

Je pense que le Canada et les États-Unis ont conclu une entente unique en son genre. Quand un des deux pays envisage d'expulser de force un ressortissant de l'autre pays vers un pays tiers — c'est-à-dire ailleurs qu'au Canada ou aux États-Unis —, il existe un mécanisme de consultation permettant d'avertir le plus haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères de l'autre pays. Effectivement, cette entente a été mise en place.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Est-ce que l'entente consiste à avertir le Canada qu'un de ses ressortissants va être expulsé ou à obtenir l'approbation des autorités canadiennes à cette fin?

**M. Morrill :** Encore une fois, il s'agit de l'expulsion ailleurs qu'au Canada.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Oui.

**M. Morrill :** Il ne s'agit pas de demander une autorisation, mais d'avertir l'autre pays que la mesure est envisagée. À ce moment-là, les Canadiens et les Américains peuvent entreprendre des discussions au plus haut niveau pour régler la question.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Quel est le résultat final? Qu'est-ce qui se passe si le Canada dit : « Non, ne l'expulsez pas; si vous voulez l'envoyer quelque part, envoyez-le au Canada »? Est-ce que les autorités américaines sont obligées d'accéder à cette requête?

**M. Morrill :** Non, ce n'est pas un veto, sénateur. C'est une structure de consultation de haut niveau, qui permettra au Canada de faire valoir ses vues sur toute expulsion de ce genre.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Il n'est donc pas vrai qu'un cas comme celui de M. Arar ne pourrait plus se produire, comme on l'a laissé entendre à l'époque.

**M. Morrill :** Je ne pense pas, monsieur. Je serais très surpris qu'un cas similaire à l'affaire *Arar* puisse se produire dans le cadre de cette entente. Bien franchement, les Canadiens, au plus haut

would have known of the intention of the United States at the time. I could be mistaken, but I believe that was a completely unheard-of approach to the deportation of a Canadian citizen at the time. It was extremely surprising to the officials involved that Mr. Arar was deported to anywhere but Canada. Had senior Canadian officials known of the intention of the Americans to deport him to a country other than Canada, I assume that the Canadian government could have brought pressure to bear on the United States to perhaps take a different approach.

**Senator Lynch-Staunton:** One very persuasive study on this entire question of rendition estimates that 100 to 150 individuals have been returned to their country of origin, not all of them citizens of that country, but also bearing dual nationality. I doubt whether those countries involved were consulted. Why should Canada stand out and be the only one to be consulted?

**Mr. Morrill:** Sir, Canada and the United States are close allies and partners and share a vast open border, so Canada has a greater interest than any other country — perhaps the Americans' other neighbour might have the same interest — in having such an arrangement. Equally, Canada has credentials with our American colleagues as an effective ally in the fight against terrorism, so it appears we have the capacity, in this context, to get special treatment because of both our strong views on the matter and our close relationship.

**Senator Lynch-Staunton:** An Australian citizen of Egyptian origin was sent by United States authorities to Egypt and, according to him, subjected to torture. He is now back in Australia. Are you suggesting that Australia's influence on the United States is less than ours, particularly in the context of the war in Iraq? Do you think they will be consulted next time, or just advised, as it sounds we will be? I do not see any difference between what happened to Arar and the lack of Canadian involvement, and the possibility that the Americans intend to repeat an Arar case, and "If you have anything to say, Canadians, go ahead and say it, but in the long run we are the ones who will decide whether this chap goes or not."

**Mr. Morrill:** You have asked two questions. I do not know whether Australia has asked for such an understanding. I cannot talk about the reason Australia does not have such an understanding. My understanding is they do not.

**Senator Lynch-Staunton:** We do not know.

**Mr. Morrill:** At the time of the Canada-U.S. understanding, the Americans made it clear they had no such relationship with any other country. I do not know what has happened since then. I believe that was January of last year.

The way I have seen issues relating to such things as disagreements between enforcement authorities and cross-border abductions happen over the years, yes, Canada's influence in these matters, Canada's efforts to address the rights of its citizens, does bear results, so that at the end of the day, they do listen to us.

niveau, connaissaient probablement les intentions des Américains à ce moment-là. Je me trompe peut-être, mais je pense que c'était une façon tout à fait inhabituelle d'aborder l'expulsion d'un citoyen canadien. Les fonctionnaires responsables du dossier ont été extrêmement surpris que M. Arar soit expulsé ailleurs qu'au Canada. Si les hauts fonctionnaires canadiens avaient su que les Américains voulaient l'envoyer ailleurs, je suppose que le gouvernement canadien aurait fait pression sur les Américains pour les faire changer d'idée.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Selon une étude très convaincante sur toute cette question de l'expulsion, on estime que de 100 à 150 personnes ont été renvoyées dans leur pays d'origine, pas uniquement des citoyens de ce pays uniquement, mais aussi des gens qui avaient la double nationalité. Je doute que ces pays aient été consultés. Pourquoi le Canada serait-il le seul à l'être?

**M. Morrill :** Parce que, monsieur, le Canada et les États-Unis sont des alliés solides et des partenaires qui partagent une longue frontière ouverte, ce qui fait que le Canada a davantage intérêt que tout autre pays — à part peut-être l'autre pays voisin des États-Unis — à avoir une entente de ce genre. Il faut dire aussi que nos collègues américains voient le Canada comme un allié efficace dans leur lutte contre le terrorisme. Il semble donc que nous puissions, dans ce contexte, jouir d'un traitement de faveur tant en raison de notre position affirmée sur la question que de nos liens étroits avec les Américains.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Un citoyen australien d'origine égyptienne a été renvoyé en Égypte par les autorités américaines, et il affirme y avoir été torturé. Il est maintenant de retour en Australie. Voulez-vous dire que l'Australie a moins d'influence que nous sur les États-Unis, surtout après ce qui s'est passé lors de la guerre en Irak? Pensez-vous que les Australiens seront consultés la prochaine fois, ou simplement avertis, comme nous le serons, semble-t-il? Je ne vois pas de différence entre ce qui est arrivé à M. Arar sans que le Canada puisse intervenir et la possibilité que les Américains songent à refaire la même chose en disant : « Si vous avez quelque chose à dire, messieurs les Canadiens, allez-y, dites-le; mais en définitive, c'est nous qui allons décider ce que nous allons faire de ce monsieur. »

**M. Morrill :** Vous posez deux questions. Je ne sais pas si l'Australie a réclamé une entente de ce genre. Je ne peux pas vous dire pourquoi elle n'en a pas conclu une, du moins à ma connaissance.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Nous l'ignorons.

**M. Morrill :** Au moment où l'entente canado-américaine a été conclue, les Américains ont indiqué clairement qu'ils n'avaient avec aucun autre pays des rapports comme ceux qu'ils entretiennent avec nous. Je ne sais pas ce qui s'est passé depuis. Je pense que c'était en janvier de l'an dernier.

D'après ce que j'ai vu au fil des années dans les cas de mésententes entre les autorités et d'enlèvements transfrontaliers, l'influence du Canada dans ces dossiers et ses efforts pour faire valoir les droits de ses citoyens portent généralement fruit; en définitive, les Américains nous écoutent. Ils ont intérêt tout autant

They have the same interest as we do in the context of protecting their nationals. You seem doubtful that they would pay attention to these things. In my experience, I am not doubtful.

**Senator Lynch-Staunton:** Let me apply the agreement to the *Arar* case. Had that agreement been in place at the time, what would the procedure have been, how would it work? There is *Arar*; the authorities decide to send him to Syria, where he was born. The Canadian government is advised. What is the procedure then? Who speaks to whom? Is it in writing, is it verbal? Is it a meeting; at what level?

**Mr. Morrill:** Under the arrangements, there are two points of contact, one in each country. They are the heads of the consular operations in each foreign ministry. In the State Department, it is the equivalent of the assistant deputy minister responsible for consular matters. On the Canadian side, it is the director general of the consular branch. It is the top official on the consular side. Both the State Department and the Department of Foreign Affairs have a 24-hour operations room and that would be the normal channel. In addition to the very important notification of a consular official in a particular consulate, there is a specific notification by senior officials when this is being considered — not when the decision is made, but when it is being considered. That is the language of the understanding, as I recall.

At this point, presumably information would be shared as to the reasons that this approach is being considered. Senior officials can also keep in mind the impact that such a rendition or deportation from the United States to a third country would have on our bilateral relationship.

**Senator Lynch-Staunton:** If the main argument for deportation of someone with dual nationality is that the third country's methods of interrogation are somewhat more rewarding than those in the United States and Canada, would that be acceptable to Canadian authorities?

We all know these people are sent to Egypt or Syria or wherever — the list is unfortunately too long — to subject them to interrogation under methods that are completely unacceptable in a civilized society. That is known; there is no argument there. Knowing that *Arar* was being sent back to be subjected to that, would the agreement that we are discussing have allowed Canadian authorities to forbid that deportation?

**Mr. Morrill:** As we discussed, it is a consultation mechanism, not a veto. Canadian authorities would have expressed their view.

**Senator Lynch-Staunton:** Can we have a copy of that?

**Mr. Morrill:** Yes, I believe so.

**Senator Joyal:** Mr. Morrill, you mentioned in your answer about the Canadian who is detained in Guantanamo Bay that the U.S. authorities would not provide consular access to that person. Did I understand your answer?

que nous à protéger leurs ressortissants. Vous ne semblez pas croire qu'ils puissent prêter attention à ce genre de choses. Mais, d'après ce que j'ai pu constater, je n'en doute pas.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Supposons que l'entente ait été en vigueur au moment de l'affaire *Arar*. Qu'est-ce qui se serait passé alors? Comment l'entente aurait-elle été appliquée? Les autorités auraient décidé d'envoyer M. *Arar* en Syrie, où il est né. Le gouvernement canadien en aurait été averti. Et ensuite? Quelle aurait été la procédure? Qui aurait parlé à qui? Est-ce que cela se serait fait verbalement ou par écrit? Y aurait-il eu une rencontre, et à quel niveau?

**M. Morrill :** En vertu de l'entente, il y a deux points de contact, un dans chaque pays. Ce sont les responsables des services consulaires dans chaque ministère des Affaires étrangères. Au département d'État, c'est l'équivalent d'un sous-ministre adjoint responsable des affaires consulaires. Du côté canadien, c'est le directeur général des affaires consulaires. C'est le plus haut responsable des affaires consulaires. Tant le département d'État que le ministère des Affaires étrangères ont une salle d'opérations qui fonctionne 24 heures par jour; c'est le canal normal. En plus de l'avis envoyé à un agent consulaire dans un consulat donné, ce qui est très important, il y a aussi un avis spécifique envoyé par les hauts fonctionnaires quand la mesure est envisagée — pas quand la décision est prise, mais quand la mesure est envisagée. C'est ce que dit l'entente, si je me rappelle bien.

À ce moment-là, on peut présumer que les deux pays échangeaient des renseignements sur les raisons pour lesquelles la mesure est envisagée. Les hauts fonctionnaires pourraient aussi tenir compte des répercussions qu'une expulsion de ce genre, des États-Unis vers un pays tiers, pourrait avoir sur nos relations bilatérales.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Si le principal argument avancé pour expulser une personne ayant une double nationalité est que les méthodes d'interrogatoire du pays tiers sont un peu plus persuasives que celles des États-Unis et du Canada, est-ce que ce serait acceptable pour les autorités canadiennes?

Nous savons tous que ces gens-là sont envoyés en Égypte, en Syrie ou ailleurs — la liste est malheureusement trop longue — pour qu'ils y soient interrogés selon des méthodes complètement inacceptables dans une société civilisée. C'est bien connu; personne ne le conteste. Si elles avaient su que M. *Arar* serait envoyé en Syrie pour y être soumis à ce genre d'interrogatoire, est-ce que l'argument dont nous discutons aurait permis aux autorités canadiennes d'interdire son expulsion?

**M. Morrill :** Comme je l'ai déjà dit, il s'agit d'un mécanisme de consultation, et non d'un veto. Les autorités canadiennes auraient exprimé leur point de vue.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Pouvons-nous avoir un exemplaire de l'entente?

**M. Morrill :** Je pense que oui.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Morrill, vous avez mentionné dans votre réponse au sujet du Canadien détenu à Guantanamo Bay que les autorités américaines ne lui donnaient pas accès aux services consulaires. Est-ce que j'ai bien compris votre réponse?



**Mr. Morrill:** My understanding of the American position is they do not regard the Vienna Convention on Consular Relations as applying in this situation, a detention in a military conflict. This is one of the issues in that discussion. One issue is access, the other is consular access. I think the Americans have not provided anyone with what they have described as "consular access" because they say that the consular convention does not apply. However, countries have sought and obtained access to confirm the well-being of their nationals, but the Americans have not accepted that it is consular access.

**Senator Joyal:** The position advocated by the American government, that they were not entitled to the protection of the U.S. constitution, was reversed by the Supreme Court of the United States, and as such they are entitled to due process. Once that decision became public, did the Canadian government contact the U.S. authorities in that context?

**Mr. Morrill:** I am not sure I understand, senator.

**Senator Joyal:** Let me restate the question. The decision of the Supreme Court of the United States set aside the position of the American government and came to the conclusion that the government now has to bring the detainees at Guantanamo to court with a specific charge to be able to continue to detain them. They cannot deny them the protection of the U.S. law. In that context, did the Canadian government request information from the American authorities as to when that Canadian would be brought to court and under what charge?

**Mr. Morrill:** I do not work in humanitarian law, which is the law relating to armed conflict. I understand that the Canadian government has been working hard to ensure that charges would be either laid, or alternatively, the person would be dealt with appropriately. The situation is one in which, I understand, there is a distinction between the laws of armed conflict and consular access. In other words, the question is simply, do the Americans grant consular access to people they hold under the laws of armed conflict, whether prisoners of war or — in their phrase — unlawful combatants? The fact that the Americans also had a position that their constitutional protections did not apply to Guantanamo would not seem to change their analysis, which is that this is an issue of humanitarian law, the laws of armed conflict.

The Canadian government has been seeking to ensure that the Canadian held in Guantanamo is properly treated, his well-being is dealt with and that, ideally, the rules relating to charging or releasing him are applied.

I am afraid that I do not work on that case in detail.

**Senator Joyal:** Can you find out from the department when the last contact was between the Canadian government and the American authorities and when charges will be brought against the Canadian who is detained in Guantanamo?

**M. Morrill:** D'après ce que je peux comprendre, les Américains considèrent que la Convention de Vienne sur les relations consulaires ne s'applique pas dans cette situation, puisqu'il s'agit d'une détention dans le cadre d'un conflit militaire. C'est un des éléments en jeu. Il y a d'une part les contacts, et d'autre part l'accès aux services consulaires. Je pense que les Américains n'ont accordé à personne ce qu'ils ont appelé « l'accès aux services consulaires » parce qu'ils estiment que la convention sur les relations consulaires ne s'applique pas. Cependant, certains pays ont demandé — et obtenu — le droit d'établir des contacts avec leurs ressortissants pour confirmer qu'ils se portaient bien, mais les Américains ne considèrent pas cela comme un accès à des services consulaires.

**Le sénateur Joyal :** La position que défend le gouvernement américain, à savoir que ces gens-là n'ont pas droit à la protection prévue par la constitution américaine, a été renversée par la cour suprême des États-Unis; ils ont donc droit à l'application régulière de la loi. Une fois cette décision rendue publique, est-ce que le gouvernement canadien a communiqué avec les autorités américaines à ce sujet-là?

**M. Morrill :** Je ne suis pas sûr de comprendre, sénateur.

**Le sénateur Joyal :** Je vais reformuler ma question. La cour suprême des États-Unis a rejeté la position du gouvernement américain et en est arrivée à la conclusion que celui-ci doit maintenant traduire les détenus de Guantanamo devant les tribunaux, sous des chefs d'accusation spécifiques, pour pouvoir les garder en détention. Il ne peut pas leur refuser la protection des lois américaines. Dans ce contexte, le gouvernement canadien a-t-il demandé aux autorités américaines quand ce Canadien serait traduit en justice et sous quel chef d'accusation?

**M. Morrill :** Je ne travaille pas dans le domaine du droit humanitaire, qui s'applique aux conflits armés. Mais je sais que le gouvernement canadien a travaillé fort pour faire en sorte que des accusations soient portées, ou alors pour que cette personne soit traitée de façon appropriée. Si je comprends bien, il y a une distinction entre le droit applicable en cas de conflit armé et les règles concernant l'accès aux services consulaires. Autrement dit, est-ce que les Américains doivent rendre les services consulaires accessibles aux gens qu'ils détiennent en vertu du droit relatif aux conflits armés, qu'il s'agisse de prisonniers de guerre ou — comme ils disent — de combattants illégaux? Le fait que les Américains soutiennent également que leurs garanties constitutionnelles ne s'appliquent pas à Guantanamo ne semble rien changer à leur analyse, à savoir que c'est le droit humanitaire — le droit relatif aux conflits armés — qui doit s'appliquer.

Le gouvernement canadien a essayé de s'assurer que le Canadien détenu à Guantanamo était bien traité, qu'il était en bonne santé et, idéalement, que les règles selon lesquelles il devrait être mis en accusation ou libéré étaient appliquées.

J'ai bien peur de ne pas connaître ce cas en détail.

**Le sénateur Joyal :** Pouvez-vous vous renseigner auprès de vos collègues du ministère sur les contacts les plus récents entre le gouvernement canadien et les autorités américaines à ce sujet, et sur le moment où des accusations seront portées contre le Canadien détenu à Guantanamo?

**Mr. Morrill:** Certainly, sir.

**Senator Joyal:** Will you also inquire as to what initiatives the Canadian government will undertake if charges are brought against that detainee so that he can be assisted with proper legal counsel?

**Mr. Morrill:** Certainly, sir.

**Senator Joyal:** Under the Smart Border Declaration, the Canadian government has come to an agreement with American authorities to provide information about Canadians who cross the border. Since that declaration has come into effect, what information does the Canadian government now provide to the American authorities that they did not provide before?

**Ms. Archibald:** It varies with air passengers and people who cross the border by land on a regular basis. Each is governed by various memoranda of understanding, some of them longstanding. I am sorry that I cannot give you the details of where that currently stands, but the Canada Border Services Agency could.

There is also some longstanding sharing of information of certain types between agencies responsible for immigration aspects of transfers across the border as opposed to commercial aspects. My understanding is that that is not significantly different from what it has always been, but the officials from the Canada Border Services Agency would be in a better position to provide that information.

All of those kinds of exchanges have been and continue to be governed by memoranda of understanding between agencies, and help provide the kinds of safeguards we were talking about earlier in terms of privacy protections and other concerns that the Canadian government would have. We do not involve ourselves in the detail of such arrangements. We are aware of them because they are part of the declaration, but the work occurs between the specialized agencies themselves.

**Senator Joyal:** Do you suggest that we hear from representatives of the Canada Border Services Agency to get that information?

**Ms. Archibald:** The Canada Border Services Agency could give you information on this particular aspect, yes.

**Senator Joyal:** I want to ask about the issue of the protection of persons detained in Canada who are to be transferred to countries where they might be at risk of torture. In the case of extradition, there is an exchange of information between Canada, through the Attorney General, and the attorney general of the country seeking extradition whereby that country agrees not to follow through with the death penalty, if it is pronounced.

Is there a memorandum of understanding whereby the country concerned would undertake not to impose torture on someone who is deported to that country on the basis of the certificate that we discussed this morning?

**Mr. Morrill:** You are speaking of a deportation and not an extradition?

**M. Morrill :** Certainement, monsieur.

**Le sénateur Joyal :** Pouvez-vous aussi vous informer sur les initiatives que compte prendre le gouvernement canadien si des accusations sont effectivement portées contre ce prisonnier afin qu'il puisse bénéficier de l'assistance d'un avocat?

**M. Morrill :** Certainement, monsieur.

**Le sénateur Joyal :** En vertu de la Déclaration sur la frontière intelligente, le gouvernement canadien s'est entendu avec les autorités américaines pour échanger des renseignements sur les Canadiens qui traversent la frontière. Depuis que cette déclaration est en vigueur, quels nouveaux renseignements le gouvernement fournit-il aux autorités américaines?

**Mme Archibald :** Cela varie selon qu'il s'agit de passagers du transport aérien ou de gens qui traversent régulièrement la frontière par voie terrestre. Il y a des protocoles d'entente pour chaque cas, dont certains existent depuis longtemps. Je suis désolée de ne pas pouvoir vous fournir plus de détails sur ce qui se passe actuellement à cet égard, mais les gens de l'Agence des services frontaliers du Canada pourraient vous en donner.

Il y a aussi, et depuis longtemps, des échanges de certains types de renseignements entre les organismes responsables des questions d'immigration, par opposition aux aspects commerciaux des transferts transfrontaliers. Je pense que la situation n'est pas très différente de ce qu'elle a toujours été, mais les gens de l'Agence des services frontaliers seraient mieux placés que moi pour vous fournir cette information.

Tous ces échanges ont toujours été — et sont encore — régis par des protocoles d'entente entre organismes, et ils aident à protéger les garanties comme celles dont nous parlions tout à l'heure en ce qui concerne le respect de la vie privée et les autres préoccupations que pourrait avoir le gouvernement du Canada. Nous ne nous occupons pas des détails de ces ententes. Nous savons qu'elles existent parce qu'elles font partie de la déclaration, mais le travail se fait entre les organismes spécialisés.

**Le sénateur Joyal :** Vous nous suggérez d'inviter des représentants de l'Agence des services frontaliers du Canada pour qu'ils nous fournissent cette information?

**Mme Archibald :** Ils pourraient vous fournir de l'information sur cet aspect de la question, en effet.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais vous poser une question sur la protection des personnes qui sont détenues au Canada et qui sont ensuite transférées dans des pays où elles risquent la torture. En cas d'extradition, il y a des échanges d'information entre le Canada — par l'intermédiaire de son procureur général — et le procureur général du pays qui demande l'extradition, et qui s'engage à ne pas appliquer la peine de mort si c'est la sentence qui est prononcée.

Y a-t-il des protocoles d'entente selon lesquels des pays s'engageraient à ne pas torturer quelqu'un qui y serait expulsé en vertu d'un certificat comme ceux dont nous avons discuté ce matin?

**M. Morrill :** Vous voulez parler d'expulsion, pas d'extradition?

**Senator Joyal:** I am speaking of deportation. To be very clear, when Canada extradites someone, we receive a commitment from the attorney general of the country to which we are extraditing not to impose the death penalty against that person. There is a very clear legal procedure.

In the case of someone being deported to a country where there is a risk of torture, what kind of commitment do we seek, if any?

**Mr. Morrill:** I asked for clarification because in the context of extradition, there are special rules that apply that make the extradition subject to conditions, or the extradition does not occur. In a deportation, where no treaty structure applies, it is a case-by-case exercise in which, among other things, the Canadian court system will have to be satisfied that the person is not being deported to a risk of torture, although the Supreme Court said in the *Suresh* case that there might be extraordinary circumstances in which that might occur.

The kinds of assurances one would seek would, I imagine, be on the level of a diplomatic note. I am aware of diplomatic notes seeking assurances in deportation cases relating to the death penalty, that is, seeking assurance that if we deport the individual, the individual will not receive the death penalty if prosecuted.

I believe there have been situations where people have sought assurances relating to the treatment of the individual, and I believe there is one case where assurance has been sought relating to health care, but the structure that would drive it would be the domestic system that was deciding whether it was appropriate to deport the person. In those circumstances, the decision maker would look at the assurances that had been received, ideally by diplomatic note, and decide on the weight that could be given to them, because our courts have said that some assurances should be given more weight than others.

**Senator Joyal:** In other words, before someone is deported to a country where they risk being tortured, the department or the diplomatic service of Canada would not be involved in any initiative to get a commitment from that country that torture would not be imposed?

**Mr. Morrill:** No, sir. I am sorry if I have been unclear. If there was a view in the process of dealing with the person's deportation that assurances would be useful in this context, then the diplomatic services would be involved in seeking such assurances that could relate to torture or other aspects of that person's treatment. The courts have said that this must be looked at on a case-by-case basis, and the assurances will be given varying weight.

**Senator Joyal:** In other words — I will try to understand the nuances — if a Federal Court, in accepting the certificate and the deportation order, requests that that person not be deported unless the Canadian government seeks the commitment that the person would not be submitted to torture, it is only then that the Canadian diplomatic service would contact the country concerned to try to get that commitment?

**Le sénateur Joyal :** Je veux parler d'expulsion. Plus précisément, quand le Canada extrade quelqu'un, le procureur général du pays où cette personne est extradée s'engage à ne pas appliquer la peine de mort contre elle. C'est une procédure juridique très claire.

Dans le cas où une personne serait expulsée vers un pays où elle risque la torture, est-ce que nous exigeons un engagement quelconque et, si oui, de quel type?

**M. Morrill :** Je vous ai demandé de préciser parce que, dans les cas d'extradition, il y a des règles spéciales qui s'appliquent et qui font en sorte que l'extradition ne peut avoir lieu qu'à certaines conditions. Dans les cas d'expulsion, pour lesquels il n'existe pas de traité, il faut procéder au cas par cas; les tribunaux canadiens doivent notamment être convaincus que la personne expulsée ne sera pas soumise à la torture, même si la Cour suprême a indiqué, dans l'affaire *Suresh*, que cela pourrait se produire dans certaines circonstances exceptionnelles.

J'imagine que nous demanderions des garanties par la voie d'une note diplomatique. Je sais que nous avons déjà rédigé des notes diplomatiques pour obtenir des garanties relatives à la peine de mort, dans des cas d'expulsion, en indiquant que, si nous expulsions une personne, nous voulions être certains qu'elle ne se verrait pas imposer la peine de mort si elle était traduite devant la justice.

Il y a des cas où nous avons cherché à obtenir des garanties relatives au traitement réservé à une personne, et je pense que cela s'est déjà fait au sujet des soins de santé. Mais la structure dans laquelle cela se déroulerait, c'est que le système de notre pays déciderait s'il était approprié d'expulser une personne. Dans ces circonstances, le décideur examinerait les garanties reçues, idéalement par note diplomatique, et déciderait du poids à leur accorder, parce que nos tribunaux ont indiqué que certaines garanties devraient avoir plus de poids que d'autres.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, avant qu'une personne soit expulsée vers un pays où elle risquerait d'être torturée, le ministère ou les services diplomatiques canadiens ne chercheraient pas à obtenir de ce pays un engagement selon lequel cette personne ne serait pas torturée?

**M. Morrill :** Non, monsieur. Je suis désolé si je n'ai pas été assez clair. S'il apparaît utile d'obtenir des garanties pour prendre une décision au sujet d'une expulsion, les services diplomatiques chercheront à obtenir ces garanties, par exemple au sujet de la torture ou d'autres aspects du traitement qui serait réservé à la personne expulsée. Les tribunaux ont indiqué qu'il fallait examiner cela au cas par cas, et que les garanties auraient un poids variable.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit — j'essaie de comprendre les nuances —, si un juge de la Cour fédérale, en acceptant le certificat et l'ordonnance d'expulsion, demandait qu'une personne ne soit pas expulsée à moins que le gouvernement reçoive l'assurance qu'elle ne serait pas soumise à la torture, c'est seulement à ce moment-là que les services diplomatiques canadiens communiquerait avec le pays concerné pour essayer d'obtenir ces garanties?



**Mr. Morrill:** Perhaps Ms. Archibald has something to say. I would say that when people are looking at deportation, they would be weighing the various risks. If you are deporting someone to Sweden, you are not too worried about torture. If you are deporting someone to another country, perhaps you are worried. If the goal of the officials attempting to get a successful deportation is to satisfy the system, then that person can be appropriately deported. I imagine if somebody saw an issue of torture, it might well be identified early on in the system, but it would vary, depending on how real the risk of torture or other mistreatment, quite frankly, might be in the circumstances.

I am not sure you could say except in the context of a particular case.

**Ms. Archibald:** It does depend on the particular case. For example, there are circumstances in which people might be the subject of a security certificate in Canada, subject to deportation, but not be under any charge in the country to which they are being deported. That would be part of the assurances that might be sought. It might be to determine whether there are charges outstanding, whether the person would likely be subject to arrest upon return. That would need to be weighed in the judgment on the matter. Depending on the individual circumstances of the case, what particular information and what assurances are sought may vary. They are not all the same.

**Senator Joyal:** I understand that. I am trying to understand the protection that a person who is deported can expect from our system, which promotes human dignity and respect of the body as two of the fundamental values that we honour in this country and try to promote internationally. That is, essentially, what I am trying to get at. In other words, are we just washing our hands of the issue or are we doing something further to try to give that protection to the person in the context of the spirit of our legislation in Canada.

**Ms. Archibald:** Senator, even if assurances are sought at the time of the execution of the deportation order, since it was probably issued well in advance of any court case, it is, almost without exception, subject to a judicial review. That is part of the safeguards. Sometimes, the question of whether an individual might be subject to torture is one that continues for some duration, due to the originating country having changed significantly. We are able to bring current international human rights reports and information from our own missions overseas to bear on that kind of an assessment long before any formal seeking of assurances occurs. That kind of assessment may have some bearing on whether or not we seek assurances, whether it is worth seeking assurances. At the end of the day, that would be subject to review by the court. The court has, in at least one case, indicated that — as you have — certainly in most circumstances, we would not deport. The court has alleged that there may be circumstances where, even when there is some risk that an individual may at some point in the future be subject to torture, it would still be within Canada's jurisdiction to deport.

**M. Morrill :** Mme Archibald voudra peut-être ajouter quelque chose. Je vous dirai que, quand on envisage une expulsion, on pèse les différents risques. Si on expulse quelqu'un vers la Suède, on ne s'inquiète pas trop de la torture. Mais si on l'expulse vers un autre pays, c'est peut-être plus inquiétant. Si les agents qui souhaitent expulser quelqu'un se soucient de respecter les règles, la personne peut être expulsée. J'imagine que, s'il y avait des risques de torture, ils pourraient facilement être décelés au début du processus, mais tout dépendrait de la gravité de ces risques de torture ou d'autres mauvais traitement dans les circonstances, bien franchement.

Je ne suis pas sûr qu'il soit possible de se prononcer sans connaître les circonstances de chaque cas.

**Mme Archibald :** Tout dépend des cas. Par exemple, il peut arriver que des gens fassent l'objet d'un certificat de sécurité au Canada et risquent l'expulsion sans toutefois être accusés de quoi que ce soit dans le pays vers lequel ils doivent être expulsés. Cela ferait partie des garanties qui pourraient être exigées. Il pourrait s'agir de déterminer s'il y a des accusations pesant contre une personne et si elle risquerait d'être arrêtée à son retour. Il faudrait en tenir compte pour prendre une décision. Selon les circonstances, l'information demandée et les garanties exigées peuvent varier. Ce n'est pas toujours pareil.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends. J'essaie de comprendre quelle protection une personne expulsée peut attendre de notre système, qui défend la dignité humaine et le respect du corps, deux valeurs fondamentales auxquelles nous attachons beaucoup d'importance dans notre pays et que nous essayons de promouvoir sur la scène internationale. C'est ce que je veux savoir, essentiellement. Autrement dit, est-ce que nous lavons les mains, tout simplement, ou si nous faisons quelque chose de plus pour essayer de protéger la personne expulsée, dans l'esprit de nos lois canadiennes?

**Mme Archibald :** Sénateur, même si nous demandons des garanties au moment où l'ordonnance d'expulsion doit être exécutée, cette ordonnance est presque toujours soumise à une révision judiciaire puisqu'elle est généralement rendue bien avant d'être portée devant la cour. Cela fait partie des mesures de protection. Il arrive que la possibilité qu'une personne soit soumise à la torture persiste un certain temps, par suite de changements importants dans son pays d'origine. Nous pouvons profiter des rapports internationaux récents sur les droits de la personne et des renseignements que nous fournissons nos propres missions à l'étranger pour procéder à ce genre d'évaluation bien avant de demander des garanties officielles. Cette évaluation peut nous aider à déterminer si nous allons ou non exiger des garanties, si cela en vaut la peine. En définitive, c'est soumis à une révision des tribunaux. Et les tribunaux ont indiqué dans au moins un cas — tout comme vous — que, dans la plupart des circonstances, il ne fallait pas procéder à l'expulsion. Ils ont cependant déclaré qu'il pouvait y avoir des cas où, même s'il y avait certains risques que la personne expulsée soit soumise à la torture un de ces jours, le Canada était quand même justifié de l'expulser.

I do not think that that has actually happened. The role of the judiciary is brought to bear in this exercise. It is not only done by officials, whether or not they are in Foreign Affairs, the Department of Immigration or any other department, and it is subject to review.

**The Chairman:** Senators, the clock is creeping up on us again, so I would ask you to be as concise as you can in this very interesting discussion.

**Senator Smith:** My supplementary question does not relate to torture, but to the death penalty. I do not know if there was reference to the Chinese case, where the gentleman made it to Vancouver, and many millions of dollars were involved. The Chinese government was seeking to extradite him for a crime that did carry the death penalty. Are you current on what happened there? Did we not get an undertaking from them that they would not execute him? Last I heard it was still being fought in the courts.

**Mr. Morrill:** I think I am familiar with that case.

**Senator Smith:** What is the status of it?

**Mr. Morrill:** I believe you are referring to the *Li* case. It is a deportation case, not an extradition case. Any deportation of that nature, I believe I heard at the beginning of the process, will take about five years to come to a final decision.

**Senator Smith:** What stage is it at now? The last I heard, *Li* was still losing, was he not?

**Mr. Morrill:** Our system has a great number of possibilities for review and judicial examination of decision making. I believe it has gone up to the Federal Court of Appeal level. In these situations, as I understand it — but you could get more detailed information from Immigration — you have a review of the administrative decision-making, that is, a judicial review, and a habeas corpus exercise. Therefore, you have a series of processes whereby the person exercises his rights.

**Senator Smith:** Was the nature of the appeal the fact that we could not rely on the commitment of the Chinese government not to execute in the event a conviction was ultimately registered, or had he already been convicted *in absentia*? Do you know?

**Mr. Morrill:** I do not think he was convicted *in absentia*. I do not know, so I should not say that.

**Senator Smith:** Was the gist of the appeal that we could not rely on their commitment?

**Mr. Morrill:** Not that I am aware of. Actually, I think it was more procedurally oriented.

**Ms. Archibald:** I do not think the question of whether or not assurances had been sought or what faith was put in those assurances is the subject of a court case, but I can certainly try to confirm that. I am almost certain that issue is not involved in this case.

Je pense que cela ne s'est jamais produit dans les faits. Le rôle des tribunaux est important dans cet exercice. Les fonctionnaires ne sont pas les seuls à prendre la décision, qu'ils soient aux Affaires étrangères, à l'Immigration ou dans un autre ministère, et cette décision est sujette à révision.

**La présidente :** Sénateurs, le temps file, encore une fois; je vous demande donc d'être aussi concis que possible pour la suite de cette discussion des plus intéressantes.

**Le sénateur Smith :** Ma question complémentaire ne porte pas sur la torture, mais sur la peine de mort. Je ne sais pas s'il a déjà été question du cas du Chinois qui est arrivé à Vancouver; il y avait des millions de dollars en cause. Le gouvernement chinois cherchait à le faire extraditer pour un crime qui pourrait lui valoir la peine de mort. Êtes-vous au courant de cette histoire? N'avons-nous pas obtenu des Chinois l'engagement qu'ils ne l'exécuteraient pas? La dernière fois que j'en ai entendu parler, l'affaire était toujours devant les tribunaux.

**M. Morrill :** Je pense que j'en ai entendu parler.

**Le sénateur Smith :** Où l'affaire est-elle rendue?

**M. Morrill :** Je suppose que vous voulez parler de l'affaire *Li*. C'est un cas d'expulsion, pas d'extradition. D'après ce que j'ai entendu dire au début du processus, ce genre d'expulsion peut prendre environ cinq ans avant qu'il y ait une décision définitive.

**Le sénateur Smith :** Et où en sommes-nous en ce moment? La dernière fois que j'en ai entendu parler, *Li* perdait toujours, n'est-ce pas?

**M. Morrill :** Notre système comporte de nombreuses possibilités de révision et d'examen judiciaire des décisions. Je pense que l'affaire est rendue devant la Cour d'appel fédérale. Dans les cas de ce genre, d'après ce que je comprends — mais vous pourriez obtenir plus de détails des gens de l'Immigration —, il y a une révision judiciaire de la décision administrative et une requête d'habeas corpus. Il y a donc toute une série de mécanismes qui permettent à la personne d'exercer ses droits.

**Le sénateur Smith :** L'appel n'était-il pas fondé sur le fait que nous ne pouvions pas nous fier à l'engagement du gouvernement chinois à ne pas exécuter cet homme s'il était condamné un jour, ou s'il l'avait déjà été par contumace? Êtes-vous au courant?

**M. Morrill :** Je ne pense pas qu'il ait été condamné par contumace. En réalité, je l'ignore, alors je ne devrais pas dire cela.

**Le sénateur Smith :** L'appel n'était-il pas fondé sur le fait que nous ne pouvions pas nous fier à l'engagement du gouvernement chinois?

**M. Morrill :** Pas que je sache. En fait, je crois que c'était plutôt une question de procédure.

**Mme Archibald :** Je ne pense pas que l'affaire ait été portée devant les tribunaux en raison des garanties exigées ou du poids à accorder à ces garanties, mais je peux certainement essayer de le confirmer. Je suis presque certaine que ce n'est pas le nœud de l'affaire, dans ce cas-là.

**Mr. Morrill:** Mr. Li is fighting on all fronts, so there may be other issues.

**Senator Smith:** Based on what I have read, I would be interested in the latest information.

**Senator Andreychuk:** To go back to the public policy issues, what is Canada's position on terrorism that we convey to the rest of the world? Do we have a policy for how we are combating it and working with the world community?

**Ms. Archibald:** I am not sure how general or specific you want me to be. Yes, we do have a policy; our first instinct is to work within the multilateral process. We look to the norms and standards as laid out in the 12 already agreed-to conventions in the UN. We have spent considerable effort, both from a diplomatic and a capacity-building perspective, on trying to ensure that other countries also adhere to the 12 conventions and, more importantly, implement them. We believe that that forms the basis of appropriate international cooperation on terrorism, and has over the last 20 years.

As well, we have an interest in trying to ensure that in combating terrorism, states — and we, in particular — also are cognizant of our international human rights obligations. We have finally come to an agreement in the UN context of language that appears to be acceptable to everybody, which makes it very clear that the conflict in combating terrorism must be undertaken in full compliance with our international human rights obligations, including those under humanitarian and refugee law.

We also believe that we have an obligation to assist other states who may find it more challenging to implement some of the new norms and standards. There are the legal norms and standards that are outlined in the 12 international conventions, but there is also an evolving set of norms and standards in the functional organizations at the UN. This would include, for example, new norms and standards within ICAO in terms of international travel documents that have been agreed to by the international community over the last three years, but which obviously would impose a fair burden on some developing states if they were to implement all of those. That is just one example in terms of documents.

**Senator Andreychuk:** What I am really concerned about is that we have a significant amount of new legislation in place, both nationally and internationally, and I know the struggle to bring them in. Is Canada's emphasis on strengthening intelligence networks or is it on seeking more understandings, agreements and treaties?

**Ms. Archibald:** I do not think it is an either/or situation, nor do I think it has been envisioned in the international context as such.

**M. Morrill:** M. Li se bat sur tous les fronts; il peut donc y avoir d'autres aspects.

**Le sénateur Smith :** Après avoir lu ce que j'ai lu, j'aimerais bien avoir des renseignements à jour là-dessus.

**Le sénateur Andreychuk :** Pour en revenir aux questions de politique gouvernementale, quelle est la position du Canada au sujet du terrorisme et quelle image renvoyons-nous au reste du monde à cet égard? Avons-nous une politique sur les moyens à prendre pour lutter contre le terrorisme en collaboration avec la communauté internationale?

**Mme Archibald :** Je ne sais pas à quel point vous cherchez une réponse précise. Mais, oui, nous avons une politique; notre premier instinct a été de travailler dans le cadre du processus multilatéral. Nous avons examiné les normes énoncées dans les 12 conventions de l'ONU qui sont déjà en vigueur. Nous avons consacré des efforts considérables, tant sur le front diplomatique que sur le plan de l'amélioration des capacités, pour essayer de nous assurer que les autres pays adhèrent aussi à ces 12 conventions et, surtout, qu'ils les appliquent. À notre avis, c'est le fondement essentiel d'une coopération internationale appropriée au sujet du terrorisme, comme c'est le cas depuis 20 ans.

Nous devons aussi essayer de nous assurer que, dans leur lutte contre le terrorisme, les États — et le nôtre en particulier — tiennent également compte de leurs obligations internationales en matière de droits de la personne. Nous avons fini par nous entendre, à l'ONU, sur un langage qui semble acceptable pour tout le monde, et qui précise très clairement que la lutte contre le terrorisme doit se faire dans le plein respect de nos obligations internationales en matière de droits de la personne, notamment dans le cadre du droit humanitaire et du droit des réfugiés.

Nous avons aussi l'obligation d'aider les autres États qui peuvent trouver plus difficile d'appliquer certaines des nouvelles normes. Il y a des normes juridiques énoncées dans les 12 conventions internationales, mais il y a aussi une série de normes en évolution dans les organisations fonctionnelles de l'ONU. Cela peut inclure par exemple les nouvelles normes de l'OACI concernant les titres de voyage internationaux, des normes qui ont été adoptées par la communauté internationale au cours des trois dernières années, mais qui pourraient évidemment représenter un lourd fardeau pour certains États en développement s'ils devaient les appliquer toutes. Ce n'est qu'un exemple.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce qui me préoccupe surtout, c'est que nous avons beaucoup de nouvelles lois en place, tant au pays qu'à l'échelle internationale, et je sais que c'est toujours difficile de les faire adopter. Le Canada met-il l'accent sur le renforcement des réseaux de renseignement ou s'il cherche à conclure plus d'ententes, d'accords et de traités?

**Mme Archibald :** Je pense que l'un n'empêche pas l'autre, et je ne crois pas que cela ait été envisagé comme tel dans le contexte international.



As we get further away from some of the agreements that were made in the immediate aftermath of 9/11 — and it is reflected in the secretary-general's comments today and last week, and reflects the Canadian approach on it — you do need increased ability to share information. Part of the UN resolution on this is to try to prevent terrorist attacks and to tell other people when you are aware that something will happen; whether that involves formal intelligence sharing or other methods of informing them depends on the circumstances.

Also, the way we prosecute the “war on terrorism” has an impact on recruitment, financing and support for terrorist activities. We would not say that we should only concentrate on intelligence and not worry about some of the so-called root causes. The further away we are from 9/11, the more important it is to look at the underlying factors that contribute to recruitment. That is becoming important both in the UN context and in our bilateral relations with other countries.

**Senator Andreychuk:** Your struggle is about the same as ours. You stated what you believe to be the Canadian approach, and we must determine how we see Bill C-36 within that approach. We do not have a foreign policy document; we have been waiting for the minister.

**Ms. Archibald:** I do not have one either.

**Senator Andreychuk:** Exactly. It is difficult to position this piece of legislation when we do not have the overall direction in which the government will go. I hope that we will have both the minister and the foreign policy document before us so that we can make a reasoned and informed decision about the act and what it needs.

I presume you are running now on the obligations we have undertaken.

**Ms. Archibald:** We are, but there are some signals. It will not be entirely new ground on everything. One area is how we operate in international forums, the views that we bring to international conferences, whether in Madrid two weeks ago or the conference that I attended a month ago in Saudi Arabia. That represents government policy and foreign policy.

Also, as late as today, I think there will be a response from the government to the secretary-general's comments on terrorism. We are not operating without a foreign policy despite the fact that we do not have a foreign policy statement.

**Mr. Morrill:** One issue you spoke of was establishing intelligence and information sharing. It is also worthwhile to note that the most recent terrorist-related convention, and also Resolution 1373, specifically calls on states to enter into relationships in order to share information. Again, in a different

Plus nous nous éloignons de certains des accords conclus au lendemain du 11 septembre 2001 — cela se reflète d'ailleurs dans les commentaires qu'a faits le secrétaire général aujourd'hui et la semaine dernière, et cela traduit bien l'approche canadienne à cet égard —, plus il faut pouvoir échanger d'information. La résolution de l'ONU en ce sens vise en partie à essayer de prévenir les attentats terroristes et à faire en sorte que les États s'avertissent les uns les autres quand ils savent que quelque chose va se produire; quant à savoir si cela doit se faire par des échanges officiels de renseignements ou par d'autres méthodes, tout dépend des circonstances.

Notre façon de mener notre « guerre au terrorisme » a aussi une incidence sur le recrutement des terroristes, le financement des activités terroristes et le soutien à ces activités. Je ne dirais pas que nous devrions nous concentrer uniquement sur les activités de renseignement sans nous préoccuper de ce qu'on a appelé les causes profondes du terrorisme. Plus nous nous éloignons du 11 septembre, plus il est important d'examiner les facteurs sous-jacents qui contribuent au recrutement. Cela devient important à la fois dans le cadre de l'ONU et dans nos relations bilatérales avec les autres pays.

**Le sénateur Andreychuk :** Votre tâche est à peu près la même que la nôtre. Vous avez indiqué en quoi consistait l'approche canadienne, et nous devons déterminer comment nous envisageons le projet de loi C-36 dans le cadre de cette approche. Nous n'avons pas d'énoncé de politique étrangère; nous attendons toujours une déclaration du ministre.

**Mme Archibald :** Je n'en ai pas non plus.

**Le sénateur Andreychuk :** Exactement. Il est difficile de mettre ce projet de loi en perspective parce que nous ne savons pas dans quelle direction générale le gouvernement compte s'orienter. J'espère que nous aurons à la fois la déclaration du ministre et l'énoncé de politique étrangère sous les yeux pour pouvoir prendre une décision raisonnée et éclairée au sujet du projet de loi et de ce qu'il faut en faire.

Je présume que vous fonctionnez actuellement en vertu des obligations que nous avons déjà contractées.

**Mme Archibald :** Oui, mais il y a des signes. Tout ne sera pas entièrement nouveau. Notamment, nous fonctionnons actuellement dans le cadre de tribunes internationales, et nous faisons valoir nos vues lors des conférences internationales, par exemple à Madrid il y a deux semaines et à la conférence à laquelle je me suis rendue il y a un mois en Arabie saoudite. Ces vues représentent la politique gouvernementale; c'est notre politique étrangère.

En outre, pas plus tard qu'aujourd'hui, je pense que le gouvernement va répondre aux commentaires du secrétaire général sur le terrorisme. Nous avons une politique étrangère, même si elle n'est pas énoncée expressément.

**M. Morrill :** Vous avez parlé notamment de la mise en place de mécanismes pour les échanges de renseignements. Il est également utile de souligner que la convention la plus récente portant sur le terrorisme, tout comme la résolution 1373, prévoit explicitement que les États doivent communiquer entre eux pour partager

context, it is not either/or. If you look at 1373 3(c), it calls on all states to cooperate, particularly through bilateral and multilateral arrangements and agreements, to prevent and suppress terrorist attacks. The multilateral context is promoting the bilateral context; it is the same with certain language in the terrorist financing convention.

Bilateral sharing relationships, information sharing relationships, are seen as both necessary and also more flexible in the context of whom you share information with; countries are willing to share information with a known party, but they may not be able to make a commitment to share information with everybody in the world.

**Senator Andreychuk:** If that is the case, we do deport terrorists or people whom we believe are involved in terrorist activity to countries where we would probably have question marks about sharing information. In the international context, we have identified people as being a threat to Canada, yet we are prepared to deport them and have absolutely no control over where they go and what they do next. Is that not inconsistent as a policy?

**Mr. Morrill:** I would have to say that the deportation is a particular tool in relation to terrorism, but it is also not simply a tool; it is part of our general policy on what happens to people who are in Canada without proper legal status, who are inadmissible. It can be used to help disrupt terrorist networks and activity, but it is not the only tool.

If there is evidence to support a criminal prosecution in Canada, that may be the choice of the prosecutors. The point is you have to use all of the tools at hand. If a person is being deported for terrorist activities, you probably do not have a case that would support a criminal prosecution.

In other words, the choice is not prosecute them in Canada or deport them. The choice, in deportation, is deport them or leave them alone in Canada.

Much of the discussion ends up being about the differing thresholds of evidence one needs to either take administrative action, which is deportation, or criminal action in relation to prosecution. You are right that it is not a great situation, but it is one that our system requires and for which there are very good policy reasons. Our criminal system has to provide people with a high level of protection. Our deportation system is not required to provide the same level of evidentiary requirements.

**Senator Andreychuk:** Ms. Archibald, to what extent has dual citizenship factored into our processes and procedures internationally? It used to be rather simplistic. It was on the basis of consular relations. People would self-identify as a Canadian or a British subject, and we would not enter into the process of giving support or assistance, as the regulations contemplate, unless people self-identified as a Canadian and had some proof to that effect. Have terrorism and the issues

l'information dont ils disposent. Encore une fois, dans un autre contexte, l'un n'empêche pas l'autre. Si vous regardez l'alinéa 3c) de la résolution 1373, vous verrez qu'il oblige tous les États à collaborer, particulièrement par des mécanismes et des accords bilatéraux et multilatéraux, pour prévenir et empêcher les attentats terroristes. Le contexte multilatéral favorise les liens bilatéraux; c'est la même chose pour certains éléments de la convention relative au financement des activités terroristes.

Les échanges bilatéraux d'information sont jugés nécessaires et, en même temps, ils laissent plus de latitude aux pays pour choisir avec qui cette information sera échangée; les pays sont prêts à partager les renseignements dont ils disposent avec des pays connus, mais ils ne peuvent pas nécessairement s'engager à le faire avec tous les pays du monde.

**Le sénateur Andreychuk :** Dans ce cas, est-ce que nous expulsions des terroristes ou des gens que nous soupçonnons de se mêler d'activités terroristes vers des pays avec lesquels nous ne serions probablement pas prêts à échanger de l'information? Dans le contexte international, nous considérons que certaines personnes représentent une menace pour le Canada, et pourtant nous sommes prêts à les expulser sans avoir absolument aucun contrôle sur l'endroit où ils vont se retrouver et sur ce qu'ils vont faire ensuite. N'est-ce pas incohérent comme politique?

**M. Morrill :** Je dois dire que l'expulsion est un outil possible en cas de terrorisme, mais ce n'est pas tout; c'est un élément de notre politique générale sur ce que nous faisons des gens qui arrivent au Canada sans statut juridique établi et qui ne peuvent pas y être admis. C'est un outil qui peut nuire aux réseaux et aux activités terroristes, mais ce n'est pas le seul.

S'il y a des preuves justifiant des poursuites au criminel au Canada, c'est peut-être la voie qui sera choisie. L'important, c'est de nous servir de tous les outils dont nous disposons. Si une personne est expulsée pour activités terroristes, c'est probablement parce qu'il n'y a pas matière à la poursuivre au criminel.

Autrement dit, l'alternative, ce n'est pas de poursuivre les gens au Canada ou de les expulser. L'alternative, dans ce domaine, c'est de les expulser ou de les laisser tranquilles au Canada.

La discussion finit souvent par déboucher sur les différents seuils de preuve nécessaires pour prendre une mesure administrative, c'est-à-dire l'expulsion, et pour tenter des poursuites au criminel. Vous avez raison de dire que ce n'est pas une situation idéale, mais notre système l'exige, pour de très bonnes raisons de politique. Notre système de justice pénale doit assurer aux gens un haut niveau de protection. Mais, pour une expulsion, le niveau de la preuve n'a pas à être aussi élevé.

**Le sénateur Andreychuk :** Madame Archibald, dans quelle mesure la double citoyenneté entre-t-elle en ligne de compte dans nos pratiques à l'échelle internationale? Les choses étaient assez simples, autrefois. Tout était fondé sur les relations consulaires. Les gens s'identifiaient comme des citoyens canadiens ou des sujets britanniques, et nous ne nous mêlions pas de leur fournir du soutien ou de l'assistance, comme il en est question dans le règlement, à moins qu'ils nous disent qu'ils

around dual citizenship caused you to change some of your consular regulations, or are we still operating in the pre-9/11 period?

**Ms. Archibald:** I am certainly happy to get more specific information on this, but my understanding is that whether or not a person is a dual national no longer impinges, if it did in the past, on the kind of consular service that might be available. It sometimes might make a difference to whether or not we are aware of the individual. It sometimes makes it more difficult, or creates a more lengthy process, for us to become aware of an individual if they have entered a third country, for example, on the basis of their other citizenship. We may not be aware, and officials of that country may not be aware, of the dual nature of the citizenship. However, there certainly is nothing that says if you hold dual citizenship, then you should go to these guys first.

**Senator Andreychuk:** I am looking at it more from the other point of view. If a Canadian citizen who has dual citizenship finds himself in a third country, the country can choose to say, "He is a Syrian citizen so we will deal with him that way instead of as a Canadian citizen." Are we aware of that as a difficulty or problem, and if so, what have we done about it?

**Mr. Morrill:** As Ms. Archibald has said, Canada will always seek to provide assistance to a Canadian citizen, and that is based on international law and the Vienna Convention on Consular Relations, but the point you are making is a valid one. A foreign country may well take the view that they do not regard the Vienna Convention on Consular Relations as applying to their own nationals.

**Senator Andreychuk:** That was not my point. I was referring to a third country.

**Mr. Morrill:** If a person in Jamaica is a Canadian and a French national, the rule is that the person can avail himself of consular protection from either of those countries.

**Senator Andreychuk:** That is still not my question. This person finds himself in a certain country. You said Jamaica. I will say United States. He has Syrian citizenship and Canadian citizenship. Do we have any assurances that the Canadian citizenship will be taken into account, or will that third country, the United States, be free to choose whether they deal with the person as a Syrian or a Canadian? Have we entered into any agreements or understandings, or have we had any difficulties with that situation?

**Mr. Morrill:** In that particular situation, no, I am not aware of any difficulties, because the obligation would be on both countries to provide consular access. I am not aware of situations where the third country, in your example, the United States, has said, "No, because he is both a Canadian and a Syrian, we are only giving him access to the Syrians."

étaient Canadiens et qu'ils fournissent des preuves en ce sens. Le terrorisme et les problèmes relatifs à la double citoyenneté vous ont-ils obligés à changer certains de vos règlements consulaires ou si nous fonctionnons toujours de la même façon qu'avant le 11 septembre 2001?

**Mme Archibald :** Je me ferai un plaisir de vous trouver des renseignements plus précis là-dessus, mais à ma connaissance, le fait qu'une personne ait ou non la double nationalité n'a plus d'influence, comme c'était le cas dans le passé, sur le genre de services consulaires à sa disposition. Cela peut à l'occasion changer quelque chose au fait que nous connaissons ou non l'existence de la personne. Cela rend parfois les choses plus difficiles, ou plus longues, si cette personne est entrée dans un pays tiers, par exemple, sous son autre nationalité. Nous ne sommes pas toujours au courant que les gens ont la double nationalité, et les fonctionnaires de l'autre pays non plus. Mais il n'y a certainement rien qui dit que, si vous avez la double citoyenneté, vous devez passer par ici ou par là en premier.

**Le sénateur Andreychuk :** Je vois plutôt la question de l'autre point de vue. Si un citoyen canadien ayant une double nationalité se trouve dans un pays tiers, ce pays peut décider de dire : « C'est un citoyen syrien, alors nous allons le traiter en conséquence plutôt que comme un citoyen canadien. » À votre connaissance, est-ce que cela pose un problème et, si oui, qu'avons-nous fait pour le résoudre?

**M. Morrill :** Comme l'a dit Mme Archibald, le Canada cherche toujours à porter assistance aux citoyens canadiens, en vertu du droit international et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, mais vous avez raison de soulever cette question. Un pays étranger pourrait bien décider de ne pas appliquer la Convention de Vienne sur les relations consulaires à ses propres ressortissants.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce n'est pas ce que je voulais dire. Je voulais parler d'un pays tiers.

**M. Morrill :** Selon la règle, un citoyen canadien qui serait aussi un ressortissant français et qui se trouverait en Jamaïque pourrait bénéficier de la protection consulaire de l'un ou l'autre de ces deux pays.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce n'est pas non plus ce que je veux savoir. Supposons qu'une personne se trouve dans un pays donné. Vous avez parlé de la Jamaïque. Prenons plutôt les États-Unis. Cette personne a la nationalité syrienne et la citoyenneté canadienne. Avons-nous l'assurance que sa citoyenneté canadienne va être prise en considération ou si ce pays tiers — les États-Unis — va pouvoir décider s'il veut traiter cette personne comme un ressortissant syrien ou comme un citoyen canadien? Avons-nous conclu des ententes à cet égard, ou avons-nous encore des problèmes dans les situations de ce genre?

**M. Morrill :** Dans ce genre de situation, non, je n'ai pas entendu dire qu'il y ait des problèmes parce qu'il faudrait donner accès aux services consulaires des deux pays. Je n'ai pas entendu parler de cas où un pays tiers — les États-Unis, dans votre exemple — aurait dit : « Non, comme cet homme est à la fois Canadien et Syrien, mais nous lui donnons accès seulement aux services consulaires syriens. »



**Senator Andreychuk:** I am saying, “We will choose to deport him to Syria and we will not tell Canada.”

**Mr. Morrill:** That is a different question. That is not a question of consular access.

**Senator Andreychuk:** “Activity,” I said.

**Mr. Morrill:** The United States, and other countries, as far as I know, has a duty to tell individuals they have the right to access to their consular officials. That is a treaty obligation. The individual is free not to use that, and individuals do choose not to, but if they seek access, the treaty obligation is to give Canadian citizens access to Canadian officials, regardless of any other citizenship they may have.

I am not aware of it being a specific problem. I believe in the *Arar* situation, Canadian officials learned of the decision to deport only very shortly after they were notified of access, but I believe he also had contact with a lawyer who also, quite frankly, learned in rather a short period about his deportation.

**Senator Mercer:** To follow up on Senator Andreychuk’s question, I am very frustrated. You are constrained by the fact that you are a public servant, and I am not so constrained. The *Arar* case is a definite example of where the Americans chose to ignore dual citizenship when it was convenient for them. Everything is always when it is convenient for them. You stated earlier — which leads into my question — that the United States and Canada have similar interests. I disagree. We only have similar interests when it is convenient for our American friends. These are frustrating times for us. Canadians are being arrested in other countries and shipped to a third country, with little or no consultation. We have Canadians being arrested and put in prison in Guantanamo Bay with no access to consular facilities that can be provided to them from Havana. We have international bodies ruling constantly in our favour, for example, on the softwood lumber dispute, and being ignored. I grew up in the north end of Halifax. There were bullies in the schoolyard and bullies on the street. Quite frankly, right now we are living next door to a bully. I get the feeling that the rule of international law only applies to the United States of America when it is convenient for them. Why are we not pushing openly for consular access to that prisoner in Guantanamo Bay? We know that prisoner is there. We know that the law is wrong. Why are we not openly pushing for access to that Canadian citizen?

**Mr. Morrill:** To be clear, sir, we are pushing for access. It has been made very clear that if we use the word “consular,” we will not get it, so we are pushing for access. I believe that there has been some access, but most consular work focuses on practicalities and trying to help the individual. If the way in which you couch your request for access can be expected to

**Le sénateur Andreychuk :** Ce que je veux dire, c’est : « Nous allons l’expulser vers la Syrie sans en avertir le Canada. »

**M. Morrill :** C’est une autre histoire. Ce n’est pas une question d’accès aux services consulaires.

**Le sénateur Andreychuk :** Je veux parler des mesures possibles.

**M. Morrill :** Les États-Unis et les autres pays, à ma connaissance — doivent dire aux gens qu’ils ont le droit d’avoir accès à leurs agents consulaires. Ils y sont obligés par traité. Les gens sont libres ensuite de ne pas se prévaloir de ce droit, et certains choisissent de s’en passer, mais s’ils le demandent, l’obligation prévue par traité, c’est que les citoyens canadiens doivent avoir accès aux agents canadiens, quelle qu’en soit leur autre nationalité par ailleurs.

Je n’ai pas entendu dire que cela posait un problème particulier. Dans le cas de M. Arar, les agents canadiens ont appris la décision de l’expulser très peu de temps après l’avis relatif à son droit d’accès, mais je pense qu’il a aussi eu des contacts avec un avocat qui, bien franchement, a appris qu’il serait expulsé pas très longtemps à l’avance.

**Le sénateur Mercer :** Pour faire suite à la question du sénateur Andreychuk, je suis très frustré. Vous devez faire preuve de réserve parce que vous êtes fonctionnaire, mais pas moi. L’affaire *Arar* est l’exemple parfait d’un cas où les Américains ont choisi de ne pas tenir compte de la double citoyenneté parce que cela leur convenait. Tout se fait toujours quand cela leur convient. Vous avez dit tout à l’heure — ce qui m’amène à ma question — que les États-Unis et le Canada avaient des intérêts similaires. Je ne suis pas d’accord. Nous avons des intérêts similaires uniquement quand cela convient à nos amis américains. Nous traversons des moments frustrants. Des Canadiens sont arrêtés à l’étranger et expédiés dans un pays tiers, sans consultation ou à peu près. Des Canadiens sont arrêtés et envoyés en prison à Guantanamo Bay, où ils n’ont pas accès aux services consulaires qui pourraient leur être offerts de La Havane. Il y a constamment des instances internationales qui tranchent en notre faveur, par exemple dans le conflit sur le bois d’œuvre résineux, sans que personne n’en tienne compte. J’ai grandi dans le nord de Halifax. Il y avait des fiers-à-bras dans la cour d’école et dans la rue. Bien franchement, nous vivons actuellement à côté d’un fier-à-bras. J’ai l’impression que le droit international ne s’applique aux États-Unis d’Amérique que quand cela leur convient. Pourquoi ne faisons-nous pas ouvertement pression pour que ce prisonnier détenu à Guantanamo Bay ait accès aux services consulaires? Nous savons qu’il est là. Nous savons que les règles appliquées ne sont pas acceptables. Pourquoi ne pas pousser ouvertement pour que ce citoyen canadien ait accès à ces services?

**M. Morrill :** Je dois dire, monsieur, que nous faisons des pressions. On nous a dit très clairement que, si nous parlions de « services consulaires », nous n’obtiendrions rien, alors nous faisons des pressions pour entrer en contact autrement avec cette personne. Je pense qu’il y a eu des contacts, mais le travail consulaire est axé en majeure partie sur les questions pratiques et

prevent you from providing assistance, then quite frankly, it might be a better idea to try to seek the interest of the individuals. I think that is what the Canadian government is doing in all of these contexts, including the softwood lumber context, which you raised.

We do have similar interests in fighting terrorism. That is not to say that in any particular case we might not have interests that differ. We are not somewhere in the South Pacific, surrounded by water. We have a long undefended border. We have an extremely deep and involved economic relationship. We do have to work with our American colleagues, and we do have to live with the world we have. The Canadian government is trying hard to do that, and possibly getting results that are not satisfying to everyone, but I think we are doing a reasonably good job of it.

On the *Arar* case, the government has called an inquiry and we will have the judge's views on that.

**Senator Mercer:** You have given a very diplomatic answer and I appreciate your ability to walk on those eggshells.

This morning we heard a number of comments about people who have been in Canada who may have been found to be involved in terrorism, or accused of being involved in terrorism, and who have been deported from Canada. The hypothetical question was then asked. It is then discovered soon after, or many years after, they have been wrongfully accused. When asked what recourse those persons had, the response from one of the panel this morning was that they could reapply for admission to Canada however they came in the first place, whether as a refugee or a landed immigrant.

That seems grossly unfair to me, that if I am in this country as a refugee or a landed immigrant and am deported because I have been wrongfully accused of being involved in terrorism in some way, and I have proven that, that I go to the back of the queue. Did I hear this correctly this morning?

**Mr. Morrill:** I cannot really comment on the way in which the immigration system works. I was in the room, which is presumably why you are asking me. The order that they were discussing at that time, as I understand it, is one that results in removal, and once that is done, the order is no longer operative. I am not an expert in that field. If you are outside of the country and your status has been removed, then the only process that I know works is the Immigration Act applies, in the normal way, to regaining status. I thought I heard one of the gentlemen here say that there were procedures within the Immigration Act whereby one could apply for special treatment.

**Senator Mercer:** I hope I misheard as well.

les moyens d'aider cette personne. Si la façon dont notre requête est formulée risque de nous empêcher de lui porter assistance, bien franchement, ce serait peut-être une meilleure idée de chercher à voir ce qui est dans l'intérêt des gens en cause. Je pense que c'est ce que fait le gouvernement canadien dans tous les cas de ce genre, y compris dans le dossier du bois d'œuvre résineux, dont vous avez parlé.

Nous avons des intérêts similaires dans la lutte contre le terrorisme. Cela ne veut pas dire que nos intérêts ne peuvent pas diverger dans un cas particulier. Nous ne sommes pas perdus quelque part dans le Pacifique Sud, entourés d'eau. Nous avons une longue frontière non surveillée. Nous avons des rapports économiques extrêmement profonds et diversifiés. Nous devons travailler avec nos collègues américains, et nous devons vivre dans le monde qui nous a été donné. Le gouvernement canadien fait son possible pour y arriver, et il obtient des résultats qui ne satisfont peut-être pas tout le monde, mais je pense que nous faisons un travail raisonnablement efficace.

Au sujet de l'affaire *Arar*, le gouvernement a demandé une enquête, et nous allons avoir le point de vue du juge.

**Le sénateur Mercer :** Vous nous avez donné une réponse très diplomatique; vous êtes vraiment très habile pour marcher sur des œufs.

Nous avons entendu ce matin un certain nombre de commentaires sur des gens qui étaient au Canada et qui ont été reconnus coupables — ou du moins accusés — de s'être livrés à des activités terroristes, et qui ont été expulsés du pays. Ce qui a donné lieu à la question hypothétique suivante : que se passerait-il si on découvrirait un peu plus tard, ou bien des années plus tard, que ces gens ont été accusés à tort? En réponse à une question sur les recours dont disposeraient ces gens, un des membres du groupe de ce matin a indiqué qu'ils pourraient refaire une demande d'admission au Canada, quelle que soit la façon dont ils seraient ici arrivés en premier lieu, que ce soit comme réfugiés ou comme immigrants ayant reçu le droit d'établissement.

Cela me semble grossièrement injuste. Je ne vois pas pourquoi quelqu'un qui était ici comme réfugié ou comme immigrant ayant reçu le droit d'établissement, qui aurait été expulsé après avoir été accusée de tort d'avoir participé d'une manière ou d'une autre à des activités terroristes et qui aurait prouvé que ces accusations n'étaient pas fondées devrait se retrouver à la fin de la queue. Est-ce que j'ai bien compris ce qui s'est dit ce matin?

**M. Morrill :** Je ne peux pas vraiment commenter le fonctionnement du système d'immigration. J'étais dans la pièce, et je présume que c'est pourquoi vous me posez la question. Je pense qu'il était question à ce moment-là des ordonnances qui entraînent un renvoi et, une fois que c'est fait, l'ordonnance n'est plus en vigueur. Je ne suis pas un expert dans ce domaine. Si vous êtes à l'extérieur du pays et que votre statut a été aboli, le seul processus qui fonctionne pour récupérer votre statut, à ce que je sache, c'est la Loi sur l'immigration, par les voies normales. Il me semble avoir entendu un des messieurs qui était ici dire qu'il y avait des mécanismes, dans la Loi sur l'immigration, selon lesquels il était possible de demander un traitement spécial.

**Le sénateur Mercer :** J'espère avoir mal compris moi aussi.

**Senator Day:** I will try to be succinct with these last words. Are we anticipating any further need for legislation to meet our obligations under the 12 United Nations conventions to which we have subscribed?

**Ms. Archibald:** We have signed and ratified each of those conventions. Before we ratify a convention in Canada, we assure ourselves generally through the Department of Justice that we are able to fully implement them, which would include the notion of regulatory or legislative change, and often includes consultations with the provinces. We do that between signing and ratifying, which means that sometimes we take much longer to ratify an international instrument than some other countries.

**Senator Day:** Do you anticipate any further legislation that might be needed?

**Ms. Archibald:** Not on the basis of the implementation of those 12 conventions.

**Senator Day:** That is what I was directing my question to. We have had a lot of discussion today about sharing of information and MOUs between agencies. You discussed the agreement with the European Union in relation to the sharing of information. My recollection is that the majority of the provisions that we saw in legislation came under the Privacy Act and the Aeronautics Act, subsection 4.83(1). From the point of view of our international obligations on the sharing of information, what role does the International Crime and Terrorism Division of Foreign Affairs Canada play? We have had, first, our National Security and Defence Committee talking more from a functional departmental point of view about the importance of trying to coordinate and the silos that existed. We had the Auditor General pick up on our Senate report and do a report on this. Then we have had Bill C-6 that brings together the Deputy Prime Minister's department and is in the system now. What role does your section play in bringing all the departments together?

**Ms. Archibald:** In terms of information sharing, it very much depends on what level of information we are looking at. In the case of the European Union, they are looking at a treaty obligation, which would automatically involve our department. Some longstanding agreements between immigration departments, for example, do not require a treaty obligation. We would not necessarily be formally involved in the exercise; in fact, we are not in some of those, especially dealing with going back and forth across the Canada-U.S. border. Most of the newer ones with countries other than the U.S., where we have longstanding agreements, and depending on which country it is, tend to take the nature of a treaty obligation even if they are not called treaties. We would be involved in that.

On the general issue, it has been one of the biggest challenges to governments since the implementation of Resolution 1373, which is very much about prevention. It encourages countries to share information. As we discovered, it is sometimes difficult for us to

**Le sénateur Day :** Je vais essayer d'être bref pour cette dernière intervention. Prévoyons-nous devoir adopter d'autres mesures législatives pour respecter nos obligations en vertu des 12 conventions de l'ONU auxquelles nous avons souscrit?

**Mme Archibald :** Nous avons signé et ratifié chacune de ces conventions. Avant de ratifier une convention, au Canada, nous nous assurons généralement, par l'intermédiaire du ministère de la Justice, que nous serons pleinement en mesure de l'appliquer, ce qui inclut la possibilité de changements réglementaires ou législatifs et passe souvent par des consultations avec les provinces. Nous faisons cela entre la signature et la ratification, ce qui signifie qu'il nous faut parfois plus de temps que d'autres pays pour ratifier les instruments internationaux.

**Le sénateur Day :** Prévoyez-vous qu'il faudra d'autres mesures législatives?

**Mme Archibald :** Pas pour l'application de ces 12 conventions.

**Le sénateur Day :** C'est ce que je voulais savoir. Nous avons beaucoup parlé aujourd'hui des échanges d'information et des protocoles d'entente entre organismes. Vous avez évoqué notre accord avec l'Union européenne à ce sujet-là. Si je me rappelle bien, la majorité des dispositions que nous avons vues dans le projet de loi découlent de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'aéronautique, au paragraphe 4.83(1). Du point de vue de nos obligations internationales en matière d'échanges d'information, quel rôle joue la Direction du crime international et du terrorisme du ministère canadien des Affaires étrangères? Il y a eu d'abord notre Comité de la sécurité nationale et de la défense qui a examiné, surtout du point de vue des ministères fonctionnels, l'importance des efforts de coordination et le cloisonnement qui existait. Puis, la vérificatrice générale a analysé le rapport du Sénat et a préparé son propre rapport là-dessus. Et enfin, nous avons eu le projet de loi C-6, qui se rattache aux fonctions de la vice-première ministre et qui est dans le système actuellement. Quel est le rôle de votre direction pour amener tous les services à travailler ensemble?

**Mme Archibald :** En ce qui concerne les échanges d'information, tout dépend en bonne partie du niveau de cette information. Dans le cas de l'Union européenne, il est question d'une obligation par traité, ce qui toucherait automatiquement notre ministère. Pour certains accords conclus depuis longtemps entre ministères de l'Immigration, par exemple, il n'est pas nécessaire d'avoir un traité. Nous ne participerions donc pas nécessairement à l'exercice officiellement; en fait, il y a certaines choses dont nous ne nous occupons pas, surtout en ce qui concerne les gens qui traversent fréquemment la frontière canado-américaine. La plupart des nouvelles ententes avec d'autres pays que les États-Unis — avec qui nous avons des ententes depuis longtemps — entraînent des obligations similaires à celles que prévoient les traités même si elles ne portent pas expressément le nom de traités. Nous sommes alors concernés.

Pour répondre à votre question plus générale, c'est un des principaux défis que les gouvernements ont eus à relever depuis l'adoption de la résolution 1373, qui est surtout préventive. Elle encourage les pays à échanger des renseignements. Comme nous



share information within our own agencies. There has been a lot of activity in many countries, including our own, to try to set up systems whereby the immigration department knows what the RCMP knows, what the Passport Office is. I think we are getting there now in Canada.

**Senator Day:** Who is taking the lead in that sharing?

**Ms. Archibald:** One thing that has happened is that we tend to meet more often now than ever before. We all know that we have that objective of sharing information and trying to break down those barriers. We push it from the viewpoint, "We have an international obligation to do this; how are we doing?" Other people have a more practical approach, saying, "We need this kind of information now." We are involved formally at some stage in all of that. We are involved in the establishment of an arrangement with Interpol, for example, on a lost and stolen passports data bank. We are now able to contribute to that because of an international MOU. It is also something we encourage other countries to do by giving them the capacity to contribute to that.

**Senator Day:** I want clarification for my colleagues and myself. When you say "we," are you talking about Foreign Affairs and the International Crime and Terrorism Division, or are you talking about Canada?

**Ms. Archibald:** When I talk about "we" in terms of Interpol, it is Canada, but the Department of Foreign Affairs was involved because it was a treaty obligation.

**Senator Day:** Who took the lead?

**Ms. Archibald:** That would be the Passport Office and Foreign Affairs, but not my division.

**Senator Day:** Some of the development of that exchange of information is, as you point out, interagency within Canada, and some of the sharing is between agencies internationally.

Did your department take the lead in developing the amendments to the Aeronautics Act and the Public Safety Act? How did that legislation, which met our requirements nationally and our obligations internationally, come to be developed? Which department took the lead?

**Ms. Archibald:** It is my understanding that in that case, it was Transport Canada. We were involved because of the international aspect.

**Mr. Morrill:** Long before the Anti-terrorism Act, Canada's laws on privacy and information sharing were changing, but not legislatively so much as judicially. The Privacy Act says that you use information for the purposes for which it was collected, but there are some exceptions to that listed in the act. One of the

l'avons découvert, il est parfois difficile de faire circuler l'information entre nos propres organismes. Il y a eu beaucoup d'activité dans de nombreux pays, dont le nôtre, pour essayer de mettre en place des systèmes grâce auxquels le ministère de l'Immigration saurait par exemple ce que sait la GRC, et ce que sait le Bureau des passeports. Je pense que nous sommes sur le point d'y arriver au Canada.

**Le sénateur Day :** Qui dirige les opérations pour ces échanges d'information?

**Mme Archibald :** Une des choses qui ont changé, c'est que nous avons maintenant tendance à nous réunir plus souvent qu'avant. Nous savons tous que nous voulons échanger des renseignements et tenter de supprimer les obstacles. Nous essayons de voir comment nous nous acquittons de notre obligation internationale à cet égard. D'autres ont une approche plus pratique, en disant : « Nous avons besoin de cette information tout de suite. » Nous participons officiellement à tout cela, à une étape ou à une autre. Nous travaillons à la mise en place d'une entente avec Interpol, par exemple, au sujet d'une banque de données sur les passeports perdus ou volés. Nous sommes maintenant en mesure d'y contribuer grâce à un protocole d'entente international. Et nous encourageons les autres pays à faire la même chose en leur offrant la possibilité de contribuer eux aussi à cette banque de données.

**Le sénateur Day :** J'aimerais avoir un éclaircissement, tant pour mes collègues que pour moi. Quand vous dites « nous », voulez-vous parler des Affaires étrangères et de la Direction du crime international et du terrorisme, ou du Canada?

**Mme Archibald :** Quand je dis « nous », en parlant d'Interpol, il s'agit du Canada, mais le ministère des Affaires étrangères était en cause parce qu'il s'agissait d'une obligation contractée par traité.

**Le sénateur Day :** Qui dirigeait les opérations?

**Mme Archibald :** Probablement les Affaires étrangères et le Bureau des passeports, mais pas ma direction.

**Le sénateur Day :** Le développement de ces échanges d'information se fait en partie entre organismes au Canada même, comme vous l'avez souligné, et en partie au niveau international.

Votre ministère a-t-il pris l'initiative pour préparer les modifications à apporter à la Loi sur l'aéronautique et à la Loi sur la sécurité publique? Comment ces lois, qui nous permettent de répondre à nos besoins sur le plan national et de respecter nos obligations à l'échelle internationale, ont-elles été élaborées? Quel est le ministère qui dirigeait les opérations?

**Mme Archibald :** Je pense que, dans ce cas, il s'agissait de Transports Canada. Et nous avons eu notre rôle à jouer à cause de l'aspect international.

**M. Morrill :** Bien avant la Loi antiterroriste, les lois canadiennes sur la vie privée et les échanges d'information étaient en train de changer, pas tellement sur le plan législatif, mais surtout sur le plan judiciaire. La Loi sur la protection des renseignements personnels stipule que l'information divulguée

exceptions is sharing pursuant to an agreement or an arrangement, an agreement being a treaty and an arrangement being an understanding or an MOU.

In the years preceding the Anti-terrorism Act, there were a number of judicial decisions that restricted the capacity of government agencies to share information among themselves and also internationally. Therefore, in the context of information sharing, if one is looking at the international obligations, one has to start from the domestic capacity to share. I think it is safe to say that Canada's capacity to share information was restricted by judicial analysis between the time the Privacy Act was passed and the turn of the century. As that took place, a number of agencies within the Government of Canada looked at their capacity to share information and also what they needed to do to satisfy our various treaty obligations as well as the various relationships that are dealt with in more specific MOUs. That also impacted on the legislation that came before you, that is, departments and their counsel thinking about the present capacity to share information.

**Senator Day:** We in this committee have agreed to look at the broader picture of Canada's anti-terrorism agenda, and that is why I referred to the Public Safety Act. I suppose it would apply also to the Immigration and Refugee Protection Act and that sharing of information between countries.

I want to get an appreciation of the role of Foreign Affairs in developing the legislation. I wondered whether you merely put your request in and someone else developed it. Ms. Archibald said that Transport Canada had the lead with respect to the Aeronautics Act, so presumably Immigration would have had the lead with respect to immigration and refugee protection. The act is very specific with respect to how long the information can be retained, et cetera, and you had no input into that?

**Ms. Archibald:** On that particular one, no, because it was information that was collected in Canada for use in Canada. It is when it goes outside this country that we are sometimes involved.

**Senator Day:** There is provision for changing it.

**Ms. Archibald:** That happens when those arrangements are further negotiated. For example, in the EU negotiations there are particular arrangements that take advantage of the fact that we now have a domestic capacity to collect this information. We get involved with actual arrangements for sharing, not at the beginning in terms of what they need for their domestic interests.

doit servir uniquement aux fins pour lesquelles elle a été recueillie, mais il y a des exceptions, qui sont énumérées dans la loi. Une de ces exceptions se rattache aux échanges d'information en vertu d'accords ou d'arrangements, ces accords étant des traités et ces arrangements, des protocoles d'entente.

Dans les années qui ont précédé la Loi antiterroriste, un certain nombre de décisions judiciaires ont restreint la capacité des organismes gouvernementaux à échanger des renseignements, entre eux et au niveau international. Par conséquent, dans ce contexte, quand on regarde nos obligations internationales, il faut commencer par examiner la capacité d'échanger des renseignements à l'intérieur du pays. Je pense qu'on peut affirmer que cette capacité, au Canada, a été restreinte par diverses analyses judiciaires entre le moment où la Loi sur la protection des renseignements personnels a été adoptée et la fin du siècle. Un certain nombre d'organismes du gouvernement canadien ont examiné à ce moment-là leur capacité de divulguer des renseignements et se sont demandé ce qu'ils devaient faire pour respecter les obligations que nous imposent les traités, de même que pour tenir compte des relations visées par des protocoles d'entente plus spécifiques. Cela a aussi eu un effet sur le projet de loi qui vous a été soumis, en ce sens que les ministères et leurs avocats réfléchissent aux possibilités actuelles en matière d'échanges d'information.

**Le sénateur Day :** Les membres de notre comité ont accepté d'examiner la situation générale de la lutte antiterroriste au Canada, et c'est pourquoi j'ai mentionné la Loi sur la sécurité publique. Je suppose que c'est la même chose pour la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et pour les échanges d'information entre pays.

J'aimerais me faire une idée du rôle des Affaires étrangères dans l'élaboration de la législation. Est-ce que vous vous contentez de présenter une demande et de laisser quelqu'un d'autre poursuivre le travail? Mme Archibald a dit que c'est Transports Canada qui avait pris l'initiative dans le cas de la Loi sur l'aéronautique, alors je présume que l'Immigration aurait pu faire la même chose pour la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés. Cette loi précise très clairement pendant combien de temps l'information peut être conservée, et ainsi de suite, et vous n'avez pas eu votre mot à dire?

**Mme Archibald :** Sur cette question, non, parce qu'il s'agissait d'information recueillie au Canada en vue d'une utilisation au Canada. C'est quand l'information sort du pays que nous intervenons parfois.

**Le sénateur Day :** Il y a des moyens prévus pour que cela change.

**Mme Archibald :** Cela se produit au cours des négociations sur ces mécanismes. Par exemple, dans le cadre des négociations avec l'Union européenne, il y a des mécanismes qui permettent de profiter du fait que nous avons maintenant la capacité de recueillir cette information au pays même. Nous participons à l'élaboration des mécanismes concrets d'échange de renseignements, et non aux premières discussions sur ce dont les autres ont besoin pour leurs propres intérêts intérieurs.

**Senator Day:** As a result of these negotiations in which you are involved, do you anticipate that amendments will be required to existing legislation to allow for this international sharing?

**Ms. Archibald:** No, because we negotiate with the full knowledge of what we are allowed to do under domestic legislation.

**Senator Day:** However, you did not help create the legislation that would allow you to negotiate what you wanted to negotiate?

**Ms. Archibald:** It is a chicken-and-egg situation. I am not sure that at the time you were considering that bill we were fully aware of what we might need for an agreement with the EU. Sometimes we are. It is not as though we are outside the room on this and not aware of it. The question is who is taking the lead. In that particular case, Transport Canada was as it was their requirement to have the information. We have an interest because we may be sharing that information through a treaty obligation at some time in the future. If we know beforehand what we think we need for a treaty, then we may be more active in the development of the domestic legislation, but generally it is developed for domestic reasons, and at the end of the day we have to work with that. Unless it is a treaty obligation involving a new human rights instrument or something like that, there are very few instances in which we are playing catch-up.

**Senator Day:** You cannot work with legislation that is exclusively designed for interagency exchanges within Canada and then expect to use that internationally without some authority to do so. You have to have some input into the legislation when it is being developed or you will need some amendments later on.

**Ms. Archibald:** Yes. We have input, but we do not lead.

**The Chairman:** I wish to thank the witnesses for a very interesting afternoon. This is a difficult issue and senators are extremely interested in it.

If you could follow up with the further information that was asked for on a few of the questions, we would be very grateful.

The committee adjourned.

**Le sénateur Day :** Par suite des négociations auxquelles vous participez, prévoyez-vous qu'il faudra modifier les lois existantes pour permettre ces échanges internationaux?

**Mme Archibald :** Non, parce que nous négocions en sachant très bien ce que nous sommes autorisés à faire en vertu des lois canadiennes.

**Le sénateur Day :** Mais vous n'avez pas aidé à créer la loi qui vous permettrait de négocier ce que vous vouliez négocier?

**Mme Archibald :** C'est l'histoire de l'œuf et de la poule. Je ne suis pas certaine que, à l'époque où vous avez étudié le projet de loi, nous étions pleinement conscients de ce qui pourrait être nécessaire pour conclure une entente avec l'Union européenne. Cela arrive parfois. Ce n'est pas comme si nous étions tenus à l'écart des discussions et si nous n'étions pas au courant. La question est de savoir qui dirige les opérations. Dans ce cas particulier, c'était Transports Canada puisque c'est ce ministère qui avait besoin de cette information. La chose nous intéresse aussi parce que nous pourrions être obligés à l'avenir de fournir cette information en vertu d'un traité. En sachant à l'avance ce dont nous pensons avoir besoin pour un traité, nous pouvons parfois participer plus activement à l'élaboration d'une loi canadienne; mais, en général, les lois sont élaborées pour des raisons intérieures, et en définitive, nous devons faire avec. À moins qu'il s'agisse d'un traité touchant un nouvel instrument relatif aux droits de la personne ou quelque chose du genre, il y a très peu de cas dans lesquels nous faisons du rattrapage.

**Le sénateur Day :** Vous ne pouvez pas prendre des lois conçues expressément pour des échanges entre organismes à l'intérieur du Canada et vous attendre ensuite à pouvoir les appliquer au niveau international sans y être autorisés. Vous devez avoir votre mot à dire quand ces lois sont préparées, sans quoi vous devrez y faire apporter des modifications plus tard.

**Mme Archibald :** Oui. Nous avons notre mot à dire, mais ce n'est pas nous qui dirigeons les opérations.

**La présidente :** Je remercie les témoins de nous avoir fait passer un après-midi très intéressant. C'est une question difficile, qui intéresse énormément les sénateurs.

Si vous pouviez nous faire parvenir les renseignements complémentaires qui vous ont été demandés en réponse à quelques questions, nous vous en serions très reconnaissants.

La séance est levée.





**noon**

*ign Affairs Canada:*

Ruth Archibald, Senior Coordinator, International Crime and Terrorism Division;

Keith Morrill, Director, Criminal, Security and Treaty Law Division.

**Après-midi**

*Affaires étrangères Canada :*

Ruth Archibald, coordonnatrice principale, Division du crime international et du terrorisme;;

Keith Morrill, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

## WITNESSES

### Morning

#### *Public Safety and Emergency Preparedness Canada:*

Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Minister.

#### *Department of Justice Canada:*

Daniel Therrien, Senior General Counsel;

Robert Batt, Senior Counsel, Legal Services, Canadian Security Intelligence Service (CSIS).

#### *Canada Border Services Agency:*

Claudette Deschênes, Vice-President, Enforcement Branch.

#### *Citizenship and Immigration Canada:*

Craig Goodes, Acting Director General, Case Management Branch.

#### *Foreign Affairs Canada:*

Keith Morrill, Director, Criminal, Security and Treaty Law Division.

*(Continued on previous page)*

## TÉMOINS

### Matin

#### *Sécurité publique et Protection civile Canada :*

Paul Kennedy, sous-ministre adjoint principal.

#### *Ministère de la Justice Canada :*

Daniel Therrien, avocat général principal;

Robert Batt, avocat principal, Services juridiques, Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

#### *Agence des services frontaliers du Canada :*

Claudette Deschênes, vice-présidente, Direction générale l'exécution de la loi.

#### *Citoyenneté et Immigration Canada :*

Craig Goodes, directeur général intérimaire, Direction générale règlement des cas.

#### *Affaires étrangères Canada :*

Keith Morrill, directeur, Direction du droit criminel, de la sécurité et des traités.

*(Suite à la page précédente)*







First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Special  
Senate Committee on the*

*Délibérations du Comité  
sénatorial spécial sur la*

# Anti-terrorism Act

# Loi antiterroriste

*Chair:*

The Honourable JOYCE FAIRBAIRN, P.C.

---

*Présidente :*

L'honorable JOYCE FAIRBAIRN, C.P.

---

Monday, April 11, 2005

---

Le lundi 11 avril 2005

---

**Issue No. 7**

**Fascicule n° 7**

**Fourteenth and fifteenth meetings on:**

**Quatorzième et quinzième réunions concernant :**

A comprehensive review of the provisions and operation  
of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41)

---

Un examen approfondi des dispositions et de l'application  
de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE  
ON THE ANTI-TERRORISM ACT

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable John Lynch-Staunton, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
* Austin, P.C.	Kinsella
(or Rompkey, P.C.)	* Kinsella
Day	(or Stratton)
Fraser	Smith, P.C.
Jaffer	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL  
SUR LA LOI ANTITERRORISTE

*Présidente* : L'honorable Joyce Fairbairn, C.P.

*Vice-président* : L'honorable John Lynch-Staunton

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Joyal, C.P.
* Austin, C.P.	Kinsella
(ou Rompkey, C.P.)	* Kinsella
Day	(ou Stratton)
Fraser	Smith, C.P.
Jaffer	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, April 11, 2005  
(15)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 10:30 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton, Smith, P.C. and Stratton (10).

*In attendance:* Jennifer Wispinski, Analyst, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

**WITNESSES:**

*Royal Canadian Mounted Police:*

Giuliano Zaccardelli, Commissioner.

*Ontario Provincial Police:*

Gwen Boniface, Commissioner.

*Ottawa Police Service:*

Vince Bevan, Chief.

The Chair made a statement.

Mr. Zaccardelli made a statement and, together with Ms. Boniface and Mr. Bevan, answered questions.

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Heather Lank

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 11 avril 2005  
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Kinsella, Lynch-Staunton, Smith, C.P., et Stratton (10).

*Également présente :* Jennifer Wispinski, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Gendarmerie royale du Canada :*

Giuliano Zaccardelli, commissaire.

*Police provinciale de l'Ontario :*

Gwen Boniface, commissaire.

*Service de police d'Ottawa :*

Vince Bevan, chef.

La présidente fait une déclaration.

M. Zaccardelli fait une déclaration puis, aidé de Mme Boniface et de M. Bevan, répond aux questions.

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le lundi 11 avril 2005  
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit aujourd'hui, à 12 h 48, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn, C.P. (*présidente*).

OTTAWA, Monday, April 11, 2005  
(16)

[English]

The Special Committee on the Anti-terrorism Act met at 12:48 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Joyce Fairbairn, P.C., presiding.



*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Austin, P.C., Day, Fairbairn, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Kinsella, Lynch-Staunton, Smith, P.C. and Stratton (10).

*In attendance:* Jennifer Wispinski, Analyst, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its comprehensive review of the provisions and operation of the Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c.41). (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue No. 1 of the proceedings of the committee.*)

#### WITNESSES:

##### *Communications Security Establishment:*

Keith Coulter, Chief;

Barb Gibbons, Deputy Chief, Corporate Services;

John Ossowski, Director General, Policy and Communications;

David Akman, Director, Legal Services, General Counsel.

##### *Canadian Association of Chiefs of Police:*

Edgar MacLeod, President;

Vince Westwick, Co-Chair, Law Amendments Committee;

Frank Ryder, Co-Chair, Law Amendments Committee.

The Chair made a statement.

Mr. Coulter made a statement and, together with Ms. Gibbons, Mr. Ossowski and Mr. Akman, answered questions.

At 2:15 p.m. the committee suspended.

At 2:20 p.m. the committee resumed.

Messrs. Westwick, MacLeod, and Ryder made a statement and, together, answered questions.

At 3:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Austin, C.P., Day, Fairbairn, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Kinsella, Lynch-Staunton, Smith, C.P., et Stratton (10).

*Également présente :* Jennifer Wispinski, analyste, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch. 41). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

#### TÉMOINS :

##### *Centre de la sécurité des télécommunications :*

Keith Coulter, chef;

Barb Gibbons, chef adjoint, Services centraux;

John Ossowski, directeur général, Politiques et communications;

David Akman, directeur, Services juridiques, avocat général.

##### *Association canadienne des chefs de police :*

Edgar MacLeod, président;

Vince Westwick, coprésident, Comité des amendements législatifs;

Frank Ryder, coprésident, Comité des amendements législatifs.

La présidente fait une déclaration.

M. Coulter fait un exposé puis, aidé de Mme Gibbons, de M. Ossowski et de M. Akman, répond aux questions.

À 14 h 15, le comité interrompt ses travaux.

À 14 h 20, le comité reprend ses travaux.

MM. Westwick, MacLeod et Ryder font une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 15 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, April 11, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 10:30 a.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** This is fourteenth meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act.

Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study of the legislation, and we agreed. The deadline for the passage of that bill was mid-December of 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short period of time. For that reason, it was agreed that three years later Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and a less emotionally charged public situation. The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfill that obligation.

When we have completed this study, we will make a report to the Senate outlining any issue that we think should be addressed and provide the results of our work to the Government of Canada and the Canadian public.

The House of Commons is undergoing a similar process at this time.

The committee has so far met with government ministers and officials; the Director of the Canadian Security Intelligence Service, CSIS; international and domestic experts on the threat environment and individual legal experts.

Today we will hear from those exercising the powers of the act on the front lines. This morning we are pleased to have with us Mr. Giuliano Zaccardelli, Commissioner of the RCMP; Ms. Gwen Boniface, Commissioner of the Ontario Provincial Police; and Mr. Vince Bevan, Chief of the Ottawa Police Service.

We thank you all for taking the time to be here today.

Colleagues, this is obviously a heavy-duty panel. Our time is limited and I would ask you to be concise in your questions and answers so that we can accomplish as much as possible this morning.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 11 avril 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit ce jour à 10 h 30 pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Nous tenons aujourd'hui la 14<sup>e</sup> séance du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste et nous entendrons des témoins.

En octobre 2001, en réaction directe aux attentats terroristes à New York, à Washington, D.C., et en Pennsylvanie, et à la demande de l'ONU, le gouvernement canadien a présenté le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste.

Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer son étude du projet de loi, et nous avons accepté de le faire. La date limite pour l'adoption de ce projet de loi avait été fixée à la mi-décembre 2001.

Toutefois, pour apaiser les craintes de ceux qui estimaient qu'il était difficile d'en évaluer pleinement les répercussions en si peu de temps, il a été décidé que le Parlement serait invité au bout de trois ans à revoir les dispositions de la Loi et de ses répercussions sur les Canadiens en ayant plus de recul et dans un contexte un peu moins chargé d'émotions. Les travaux du comité spécial viennent concrétiser cet engagement pour ce qui est du Sénat.

Quand nous aurons terminé cette étude, nous présenterons au Sénat un rapport dans lequel nous exposerons tous les problèmes dont il y aurait lieu, selon nous, de s'occuper, et nos travaux seront mis à la disposition du gouvernement et du grand public.

La Chambre des communes a entrepris un exercice analogue.

Le comité a jusqu'ici entendu des ministres et fonctionnaires, le directeur de la Sécurité publique et de la protection civile, le SCRS, des experts internationaux et canadiens au sujet des menaces terroristes ainsi que des experts juridiques.

Nous entendons aujourd'hui ceux qui ont pour mandat d'exercer sur le terrain les pouvoirs que confère la loi. Nous sommes donc heureux d'accueillir ce matin M. Giuliano Zaccardelli, commissaire de la GRC; Mme Gwen Boniface, commissaire de la Police provinciale de l'Ontario et M. Vince Bevan, chef du Service de police d'Ottawa.

Nous vous remercions tous d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer aujourd'hui.

Chers collègues, vous voyez que nos témoins d'aujourd'hui ont de l'étoffe. Nous disposons d'un temps limité de sorte que je vous inviterais à poser des questions et à donner des réponses concises afin que nous puissions couvrir le plus de terrain possible ce matin.

This is Commissioner Zaccardelli's initial visit and he will return on another occasion with colleagues from the RCMP.

Please proceed.

**Mr. Giuliano Zaccardelli, Commissioner, Royal Canadian Mounted Police:** Thank you very much, Madam Chairman and senators for the opportunity to be here today to discuss Canada's Anti-terrorism Act. My remarks this morning will describe the philosophy of integrated policing in action in this country in the service of all Canadians.

I would like to share with you this morning my thoughts in three important areas. The first is that law enforcement's integrated and measured response to terrorism is consistent with the Anti-terrorism Act that respects the rule of law. Second, law enforcement fully respects the rights and freedoms of individuals while pursuing the goal of ensuring safe homes and safe communities. Third, law enforcement in this country views the Anti-terrorism Act as a made-in-Canada solution to a global problem that aims to prevent, deter and disrupt terrorist acts from happening, and provides consequences for those who commit these criminal acts.

[Translation]

The police community's main objective has been, and will continue to be, ensuring public safety. For the police community, the Anti-terrorism Act focuses on terrorists, their criminal action and support networks. The Anti-terrorism Act did not put the RCMP back into national security. The RCMP has always been involved in the investigation of criminal offenses related to terrorism. That authority was never taken away from the RCMP and it was reinforced in 1984 when the Security Offences Act was enacted.

The Air India investigation is just one example of the RCMP's investigative efforts that predate the Anti-terrorism Act. Although the RCMP is the national law enforcement agency with the primary responsibility for investigating crimes that threaten Canada's national security, we do not have exclusive jurisdiction. The RCMP must work with its federal, provincial and municipal partners in an integrated fashion which supports our national security mandate and makes the most effective use of our combined strengths.

[English]

The mandate of the RCMP is in relation to criminal intelligence, criminal investigations and prevention, while the mandate of CSIS is to advise the Government of Canada on matters related to security intelligence. In other words, the mandates of CSIS and law enforcement are complementary. Some have suggested that, because some measures of the Anti-terrorism Act have not been used, they are unnecessary. This notion does not reflect our experience. The Anti-terrorism Act now guides all law-enforcement, terrorism-related criminal investigations and, therefore, provides an important framework for investigators.

C'est aujourd'hui la première visite du commissaire Zaccardelli mais il reviendra un autre jour avec ses collègues de la GRC.

Allez-y.

**M. Giuliano Zaccardelli, commissaire, Gendarmerie royale du Canada :** Je vous remercie, madame la présidente et les sénateurs de me donner l'occasion de me présenter devant vous aujourd'hui pour discuter de la Loi antiterroriste du Canada. Dans mon exposé liminaire, je vais décrire les raisons qui sous-tendent l'intégration des activités policières dans ce pays, dans l'intérêt de tous les Canadiens.

J'aimerais partager avec vous ce matin mes vues sur trois aspects importants. D'abord, la réponse intégrée et mesurée des forces policières au terrorisme en vertu de la Loi antiterroriste respecte la primauté du droit. Ensuite, les autorités policières respectent les droits et libertés individuels afin de garantir des foyers et des collectivités sûrs au Canada. Enfin, les autorités policières sont d'avis que la Loi antiterroriste est une solution « faite au Canada » à un problème mondial, une solution qui vise à empêcher la perpétration d'actes terroristes, à en perturber l'exécution, à dissuader les terroristes potentiels et à imposer des conséquences à ceux qui se rendent coupables de ce genre d'actes criminels.

[Français]

La raison d'être de la communauté policière a toujours été et continuera d'être la sécurité du public. Du point de vue de la communauté policière, la Loi antiterroriste est une loi qui vise les terroristes, leurs actes criminels et les réseaux qui les soutiennent. La Loi antiterroriste n'a pas ramené la Gendarmerie royale du Canada au domaine de la sécurité nationale. La GRC a toujours enquêté sur les crimes liés au terrorisme. Cette juridiction ne lui a jamais été enlevée et elle a même été renforcée, en 1984, lorsque la Loi sur les infractions en matière de sécurité a été adoptée.

L'enquête sur l'écrasement de l'avion d'Air India n'est qu'un exemple parmi tant d'autres d'enquêtes que la Gendarmerie royale du Canada a menées avant la Loi antiterroriste. Même si la GRC est l'organisation nationale responsable de l'application de la loi au premier titre des enquêtes sur les crimes qui menacent la sécurité nationale du Canada, elle n'a pas juridiction exclusive en ce domaine. La GRC doit collaborer avec ses partenaires fédéraux, provinciaux et municipaux, d'une façon intégrée, qui appuie son mandat en matière de sécurité nationale, tout en exploitant le plus efficacement possible les forces combinées.

[Traduction]

Le mandat de la GRC touche le renseignement criminel, les enquêtes criminelles et la prévention du crime, tandis que celui du SCRS est de conseiller le gouvernement du Canada sur les questions de renseignement de sécurité; autrement dit, nos mandats sont complémentaires. Certaines personnes laissent entendre que parce que certaines dispositions prévues dans la Loi antiterroriste ne sont pas encore utilisées, elles ne sont pas requises. Cette affirmation va à l'encontre de notre expérience. La Loi antiterroriste guide maintenant toutes les enquêtes de la GRC sur les crimes liés au terrorisme et fournit donc un cadre



These investigations are often complex and may take many years to develop. The rights of individuals require us to gain sufficient evidence before undertaking certain investigative steps that the Anti-terrorism Act allows.

It is true that some provisions have been used more often than others. From our experience, this is normal just three years after the legislation came into force. It is also true that we in law enforcement have attempted to be balanced in our use of the provisions of the act.

With respect to the so-called preventive arrest provision, some of you may recall that when I addressed the Standing Committee on Justice and Human Rights on October 23, 2001, I provided certain assurances that this legislation would be used rarely. I indicated that this legislation would be applied in very rare circumstances by highly skilled officers in full consultation not only with their senior officers but with members of the legal system.

Three years later, I hope that you will recognize that we have delivered on that assurance. We have been restrained in the use of these powers and will continue to be so in the future.

Nevertheless, we already have had important successes. Although there is a court-order publication ban that prevents me from discussing the details in the *Khawaja* case, it is important to understand that cases such as this are illustrations of the usefulness of the act and should not be overlooked. The bottom line is that we are using the Anti-terrorism Act to investigate, prosecute and prevent terrorist activity, including terrorist financing and facilitation.

Let me turn to our respect for the rights and freedoms of Canadians. Law enforcement's great strength in this country has been its commitment to building relationships with the people and communities that we serve. We recognize in law enforcement that the diversity of Canada's population is evolving, and in an effort to keep pace, our community policing approach is also evolving.

[Translation]

The RCMP remains committed to serving our diverse communities domestically and to sharing our expertise with the global community through peace-building and peace support operations around the world. Our role in international policing represents an ongoing commitment to help maintain the principles of human rights worldwide. Here at home, this commitment is equally true. We contribute to the safety and security of our neighbourhoods by building better relationships with the people we serve through consultation and cooperation.

important aux enquêteurs. Les enquêtes de ce genre sont souvent complexes et peuvent prendre plusieurs années à se développer. De plus, la protection des droits individuels nous oblige à rassembler suffisamment de preuves avant d'entreprendre certaines mesures d'investigation permises par la Loi antiterroriste.

Il est vrai que certaines dispositions de la Loi ont peut-être été utilisées plus souvent que d'autres. Notre expérience nous dit que cette situation est tout à fait normale seulement trois ans après l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi. Il est également vrai que nous de la GRC avons essayé de faire preuve d'équilibre dans notre utilisation des dispositions de la loi.

En ce qui concerne la disposition touchant l'arrestation préventive, certains d'entre vous se souviendront sans doute des assurances que j'ai données lors de mon témoignage devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne le 23 octobre 2001 comme quoi cette nouvelle disposition serait grandement utilisée. J'avais dit à l'époque que cette disposition ne serait utilisée qu'en de très rares occasions par des officiers de police hautement qualifiés et ce, en étroite consultation non seulement avec des officiers supérieurs, mais également avec des juristes.

J'espère qu'avec le recul des trois dernières années, vous conviendrez avec moi que la GRC a respecté les assurances que j'avais alors données. Nous avons fait preuve de retenue dans notre utilisation des pouvoirs que nous confère la Loi antiterroriste et nous conserverons la même attitude dans l'avenir.

Malgré cela, nous avons connu de grands succès dans notre travail. Même si une ordonnance de non-publication imposée par la cour m'empêche de discuter des détails de l'affaire *Khawaja*, il est important de comprendre que les affaires de ce genre illustrent parfaitement l'utilité de la Loi antiterroriste et ne devraient pas être ignorées. La réalité est que nous nous servons de cette loi pour prévenir les activités terroristes, faire enquête le cas échéant et engager des poursuites le moment venu, notamment à l'égard du financement de la facilitation du terrorisme.

Permettez-moi maintenant de vous dire quelques mots sur le respect qu'a la GRC pour les droits et libertés des Canadiennes et des Canadiens. L'une des grandes forces de la GRC dans ce pays tient aux efforts qu'elle fait pour développer de bonnes relations avec les gens et les collectivités qu'elle sert. Nous reconnaissons que la population canadienne est de plus en plus diversifiée et pour nous adapter à cette réalité, notre action policière dans les collectivités évolue.

[Français]

La GRC reste engagée à servir les diverses collectivités du Canada et à partager son expertise avec la collectivité mondiale dans le cadre d'opérations de conciliation et de soutien de la paix partout dans le monde. Notre rôle d'organisation policière sur le plan international constitue un engagement permanent de la GRC à aider au maintien des principes qui sous-tendent les droits de la personne partout dans le monde. Cet engagement est aussi relié au Canada. Nous contribuons à la sûreté et la sécurité de nos voisins en bâtissant des meilleurs rapports avec les gens que nous servons,

Every outreach activity must be specific to the community affected, whether it is the outreach activities undertaken with the South Asian community following Air India, or with the Muslim-Canadian and Arab-Canadian communities following September 11.

[English]

In law enforcement, we have taken steps to better understand the needs of the diverse communities we serve through our hiring practices, our training and our community outreach activities, and we will continue to work with all Canadians.

Importantly, the provisions under the Anti-terrorism Act were accompanied by a significant number of safeguards and other measures to ensure democratic accountability, including the need for Attorney General approval before investigative steps are taken followed by judicial authorization. No other police powers have such safeguards.

This three-year review and annual reporting of investigative hearings and preventive arrests ensure accountability to Parliament and the people of Canada.

I would also like to emphasize that, as policing organizations, all our investigations are subject to the laws of Canada, including the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

A little more than three years ago, governments around the world and the United Nations made it clear that new legislative action was needed to fight terrorism. Canada worked with the international community and developed a made-in-Canada piece of legislation that I believe enables us to better protect the safety and security of Canadians and allows us to assist our international partners to ensure the safety and security of their citizens.

One example of this made-in-Canada solution is why we are here today. The Government of Canada wanted to ensure an opportunity for all of us to review the legislation and determine its effectiveness. I truly welcome this opportunity to review and discuss this important legislation.

[Translation]

Since this legislation was passed just over three years ago, much has happened. Events in other parts of the world as well as events here in Canada have given us plenty to consider with respect to Canada's Anti-terrorism Act. The safety and security of all Canadians is paramount, but so too are the victims of past

grâce à la consultation et à la coopération. Chaque activité de création des liens doit être conçue spécifiquement pour la collectivité visée, qu'il s'agisse des activités menées auprès des collectivités de l'Asie du sud-est après l'écrasement de l'avions d'Air India ou de celles organisées à l'intention des collectivités musulmanes et arabes du Canada après l'attaque du 11 septembre.

[Traduction]

Nous avons pris des mesures pour essayer de mieux comprendre les diverses collectivités que nous servons, notamment dans nos pratiques d'embauche, dans nos activités de formation et dans les activités de création de liens que nous organisons à l'intention des collectivités. Nous avons l'intention de continuer à collaborer avec toutes les Canadiennes et tous les Canadiens.

Il est également important de se rappeler que les dispositions de la Loi antiterroriste s'accompagnent d'un bon nombre de garanties et d'autres mesures d'imputabilité démocratique, notamment l'obligation d'obtenir l'approbation du procureur général avant de mettre en œuvre certaines étapes d'investigation, puis d'obtenir l'autorisation du tribunal. Aucun autre pouvoir policier n'est assujéti à de telles mesures de protection.

Le présent examen après trois ans d'existence de la Loi antiterroriste et l'obligation de rendre compte annuellement des audiences d'enquête et des arrestations préventives garantissent l'imputabilité de la GRC devant le Parlement et la population canadienne.

J'aimerais également souligner le fait que la GRC est une organisation de police et que, par conséquent, toutes ses enquêtes sont assujéties aux lois canadiennes, notamment à la Charte des droits et libertés.

Il y a un peu plus de trois ans, le gouvernement de nombreux pays un peu partout dans le monde et les Nations Unies ont clairement indiqué que de nouvelles lois étaient nécessaires pour lutter contre le terrorisme. Le Canada a collaboré avec la communauté internationale et a élaboré une loi tout à fait canadienne qui, je le pense, nous permet, d'une part, de mieux protéger la sûreté et la sécurité de la population canadienne et, d'autre part, d'aider nos partenaires internationaux à sauvegarder la sûreté et la sécurité de leurs citoyennes et citoyens.

Le fait que je me retrouve ici devant vous aujourd'hui illustre bien le caractère fondamentalement canadien de la loi adoptée il y a trois ans. Le gouvernement du Canada voulait s'assurer que nous ayons tous ensemble l'occasion d'examiner la Loi antiterroriste et d'en évaluer l'efficacité. J'accueille à bras ouverts l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui d'examiner cette loi importante et d'en discuter avec vous.

[Français]

Il s'est passé au beaucoup de choses depuis que cette loi a été adoptée. Les événements survenus dans d'autres parties du monde, mais également les événements survenus au Canada, nous offrent beaucoup de matière à notre réflexion sur la loi antiterroriste du Canada. La sûreté et la sécurité de toutes les

attacks. Canada and Canadians are not immune from terrorist activity. Twenty-four Canadians died in the September 11 attacks, two Canadians were victims of the Bali bombings and most of the 329 victims of the Air India bombing were Canadians.

[English]

You may recall that I said three years ago that I wish I could say in three years we will not have an issue here. Everything tells us this will be a long, protracted issue that democracies will face. Now, it is three years later. Unfortunately, we have seen that those challenges still face us. The threat of terrorism is more complex, extreme, sophisticated and transnational than ever before. Globally, there is clearly an ongoing willingness on the part of groups, individuals and even states to use violence in support of political, ideological and religious agendas. Cooperation on the domestic and international level is crucial to combat the threat effectively.

The pervasive nature of terrorist activities in the world today means we will continue to need the provisions of this act for some time to come.

I want to make sure that we as a country and as police organizations have the legislative tools to protect the safety and security of all Canadians, to prevent and deter terrorist activity in Canada and to assist our international partners to do the same in their countries.

[Translation]

Thank you for your kind attention and I welcome the opportunity to further discuss this legislation with you today.

[English]

I and my colleagues anxiously await discussion that will ensue the rest of the time we have before us.

**The Chairman:** Thank you very much, Commissioner. I understand that Mr. Bevan and Ms. Boniface do not have statements of their own.

**Mr. Zaccardelli:** No, we thought we would give the committee more time to ask questions.

**Senator Lynch-Staunton:** You will understand why my first question has a personal aspect to it. I live in the Eastern townships, about five miles from the Vermont border in a straight line. I was not the only one surprised to read that the RCMP was going to close a number of detachments in that area, and I was wondering if you could reassure me that closing those detachments will not affect the problem of border crossings and the general security of the area when it comes to the application of federal legislation.

Canadiennes et de tous les Canadiens est le facteur primordial à considérer. Mais il ne faudrait pas pour autant négliger le sort des victimes des attaques passées. Le Canada et sa population ne sont pas à l'abri de terrorisme. Vingt-quatre Canadiens sont morts dans les attaques du 11 septembre. Deux Canadiens ont été victimes de l'attaque à la bombe de Bali et la plupart des 329 victimes de l'écrasement de l'avion d'Air India étaient des Canadiennes et des Canadiens.

[Traduction]

Vous vous souvenez peut-être de ce que je vous ai dit il y a trois ans : « J'aimerais vous dire que dans trois ans il n'y aura plus de problème de terrorisme, mais tout me porte à croire qu'il s'agit là d'un problème lent et complexe auquel les démocraties auront à faire face longtemps. » Trois ans se sont maintenant écoulés et, malheureusement, force est de constater que le problème est plus présent que jamais. La menace terroriste est plus complexe, extrême, sophistiquée et transnationale que jamais auparavant. Un peu partout dans le monde, on voit clairement la volonté persistante de certains groupes, de certaines personnes et de certains États d'exploiter la violence pour atteindre leurs objectifs politiques, idéologiques et religieux. La coopération aux plans national et international est cruciale pour combattre ceux qui incarnent cette menace.

La prépondérance des activités terroristes dans le monde contemporain montre bien que les dispositions de la Loi antiterroriste seront nécessaires pour encore longtemps.

Je veux m'assurer que le Canada et la GRC disposent des outils légaux nécessaires pour protéger la sûreté et la sécurité de toutes les Canadiennes et de tous les Canadiens, pour prévenir le terrorisme et dissuader les terroristes au Canada, et pour aider nos partenaires internationaux à faire de même dans leur pays.

[Français]

Je vous remercie de votre attention. Il me fait maintenant plaisir de discuter plus en détail avec vous de cette loi.

[Traduction]

Mes collègues et moi-même participerons avec plaisir à la discussion qui occupera le reste de la séance.

**La présidente :** Merci, monsieur le commissaire. J'ai cru comprendre que M. Bevan et Mme Boniface n'ont pas d'exposé liminaire à nous livrer.

**M. Zaccardelli :** Non, nous avons voulu laisser le plus de temps possible pour la période de questions.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Vous comprendrez que ma première question porte sur un sujet qui me touche de près. J'habite dans les Cantons de l'Est, à environ cinq milles en droite ligne de la frontière du Vermont. Je n'ai pas été le seul surpris de lire que la GRC s'apprêtait à fermer un certain nombre de ses détachements dans cette région et je me demande si vous pouvez me rassurer en me confirmant que la fermeture de ces détachements ne rendra pas moins efficace l'application des lois fédérales en ce qui a trait aux postes frontaliers et à la sécurité générale de la région.



**Mr. Zaccardelli:** I can assure you, first of all, that there are no resources being taken out of Quebec. The whole objective behind the restructuring has been to improve the safety and security of Quebecers and the rest of Canada. This was to improve the effectiveness and efficiency of the use of those resources. There are three things that are sure in life — death, taxes and shortage of resources. My job is to make the most effective use of those resources by deploying them in the most strategic way possible. The challenge we face changes on a daily basis, therefore I must be able to adapt the use of those resources to those new challenges. My colleagues and I believe the restructuring taking place in Quebec has made it more safe and secure along with the rest of Canada. I cannot guarantee that security and safety, but I am convinced as a commissioner that we are more able to be effective with the use of our resources now than before those changes.

**Senator Lynch-Staunton:** How can you reassure me and others living in that area that by closing nearby detachments the security of that area, particularly the need for increased protection of our border, has been increased or remains the same?

**Mr. Zaccardelli:** We believe in two fundamental things in policing at the beginning of the 21st century. The first principle is in being intelligence-led. The second principle, because of the shortage of resources, is being totally integrated as much as possible to leverage our collective resources.

We have an 8,000-kilometre border with the Americans. There are insufficient resources in Canada and the United States to guarantee that no one will cross the border unchecked by a police officer or a customs officer. Our principle is to use our best intelligence to strategically locate our resources in order to respond in the most effective and efficient manner based on that intelligence. The vast majority of people crossing our borders are law-abiding citizens, and I am not interested in checking every law-abiding person. Rather, I am interested in obtaining the best resources and that is why we created integrated border enforcement teams. We have integrated our resources on the Canadian side in collaboration with our American partners. We have a seamless operation along the border. In Canada and in the United States we have strategically located integrated enforcement teams along the border to respond to any issue. Those teams require certain critical mass, which is the fundamental point. It would be nice to have two Mounties in every small town and community in this country because they look good and communities like them. However, I do not have that luxury, and Ms. Boniface and Mr. Bevan also do not have that luxury. Two or three members cannot tackle many of the issues that we face so we are regrouping the resources to create a critical mass that will respond to the threats. The existing small units are incapable of responding to the threats that you and others have legitimately raised in our communities. By regrouping

**M. Zaccardelli :** Je peux vous confirmer, d'abord, que les ressources qui se trouvent au Québec ne seront pas réduites. La restructuration a pour seul objectif d'améliorer la sécurité des Québécois et du reste du Canada. Notre but est d'améliorer l'efficacité et l'efficience et d'optimiser les ressources. Trois choses sont assurées dans la vie — la mort, les taxes et la pénurie de ressources. Il m'incombe d'utiliser au mieux ces ressources en les déployant de la façon la plus stratégique possible. Les défis que nous devons relever changent de jour en jour et je dois être en mesure de moduler l'utilisation de ces ressources en fonction des nouveaux défis qui se présentent. Mes collègues et moi-même croyons que la restructuration en cours au Québec accroît la sécurité de la province et du reste du Canada. Je ne peux pas garantir cette sécurité mais je suis convaincu, en ma qualité de commissaire, que ces changements nous permettront d'utiliser nos ressources de façon plus efficace.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Comment pouvez-vous garantir, à moi et à ceux qui vivent dans cette région, qu'en fermant les détachements locaux vous améliorez la sécurité de la région et surtout le long de la frontière, ou du moins que la sécurité ne s'en trouvera pas diminuée?

**M. Zaccardelli :** Dans les milieux policiers, nous croyons qu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle, deux réalités sont incontournables. D'abord, nos activités doivent s'appuyer sur le renseignement. Ensuite, en raison de la pénurie de ressources, nos activités doivent être aussi intégrées que possible afin que nous puissions profiter de l'effet de levier de la mise en commun de nos ressources collectives.

Nous partageons une frontière de 8 000 km avec les Américains. Il y a insuffisamment de ressources au Canada et aux États-Unis pour garantir que personne ne traversera la frontière sans être interceptée par un policier ou un douanier. Notre mot d'ordre est d'utiliser au mieux le renseignement pour répartir les ressources de façon stratégique et de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible, sur la foi de ces renseignements. La grande majorité de ceux qui traversent nos frontières sont des citoyens respectueux des lois et je ne tiens nullement à intercepter chacun d'eux. Je souhaite plutôt obtenir les meilleures ressources possible et voilà pourquoi nous avons créé les équipes intégrées de la police des frontières. Nous avons intégré les ressources canadiennes et celles de nos partenaires américains. Nos opérations sont parfaitement intégrées tout le long de la frontière. Au Canada et aux États-Unis, nous avons placé de façon stratégique les équipes intégrées le long de la frontière pour pouvoir intervenir efficacement en temps opportun. Ces équipes doivent posséder une certaine masse critique, ce qui est là l'essentiel à retenir. Ce serait bien de pouvoir affecter deux agents de la police montée dans chaque ville et village de notre pays parce qu'ils paraissent bien et que les collectivités les apprécient. Toutefois, je ne peux pas me permettre ce luxe pas plus que Mme Boniface et M. Bevan. Deux ou trois agents ne peuvent pas régler à eux seuls un bon nombre des problèmes auxquels nous nous heurtons et voilà pourquoi nous regroupons les ressources afin de créer une masse critique pour

the resources, we are in a better position to attack the serious problems that Canadians face, which is the whole objective behind this reorganization.

**Senator Lynch-Staunton:** I will be more precise. According to a newspaper article by Mr. James Gordon in *The Gazette* in Montreal today, a document states that the Canada Border Services Agency has compiled a list of 116 ports of entry and their distances to the nearest law enforcement detachments. Nearly one half of them are located at least 25 kilometres away and most rural ports are located 50 kilometres or more from the nearest police station. After reading that, how can I be reassured that Canada's border is protected better than before September 11, 2001?

**Mr. Zaccardelli:** Senator, you raise a good point but keep in mind that I have limited resources.

**Senator Lynch-Staunton:** Why do you not ask for more resources? I believe that you received about \$500 million more in this budget than in the previous year's budget. Is that not enough money?

**Mr. Zaccardelli:** Every day I ask for more resources and some people kick me out of their offices for that. I know that you understand what I am saying.

**Senator Lynch-Staunton:** Yes, but I do not know why you dismiss what I say. I understand that you have created this critical mass and that you are as secure as you were before. I believe that the physical presence of police officers, even two per small village, is more important than regrouping those officers further away, where, perhaps, they might be more adept at obtaining information.

**Mr. Zaccardelli:** I did not dismiss what you said. The reorganization is meant to help you and the concerns that you have raised. In Quebec, the RCMP is a federal agency, where there are also a provincial police force and municipal police forces. Integration is about everyone collaborating and fulfilling their respective mandates. I do not have the resources to police locally in Quebec and I do not have the authority, the mandate or the resources to do that in Ontario. My job and my mandate are to ensure that those federal resources work according to their mandates, and to leverage them in collaboration with my provincial and municipal counterparts. I have made Quebec more secure and safer, but I do not have the resources to place a Mountie in every town. I am certain, if you were to ask Commissioner Boniface, she would tell you that she cannot place a provincial police officer in every town in Ontario. Given the limitations of our resources, it is a matter of how to best utilize those resources. We have always faced a challenge in respect of Canada's borders — that is not new. Not only are we working with our

contrer les menaces. Les petits détachements existants sont incapables de repousser les menaces dont vous et d'autres avez fait légitimement état dans vos collectivités respectives. En regroupant les ressources, nous sommes mieux en mesure de régler les graves problèmes auxquels font face les Canadiens, et c'est là l'objectif de la réorganisation.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Je vais être plus précis. Selon un article de James Gordon paru dans *The Gazette* de Montréal aujourd'hui, il existe un document selon lequel l'Agence des services frontaliers du Canada aurait compilé une liste de 116 points d'entrée en indiquant leur distance par rapport au plus proche détachement des forces policières. Près de la moitié d'entre eux sont situés à au moins 25 kilomètres de distance et la plupart des points d'entrée ruraux sont situés à 50 kilomètres ou plus du plus proche poste de police. Comment puis-je être rassuré, après avoir vu cela, que la frontière canadienne est mieux protégée maintenant qu'elle ne l'était avant le 11 septembre 2001?

**M. Zaccardelli :** Sénateur, vous soulevez là un point valable mais il ne faut pas oublier que je dispose de ressources limitées.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Pourquoi ne réclamez-vous pas davantage de ressources? Je crois que vous avez reçu environ 500 millions de dollars de plus dans le dernier budget par rapport à l'exercice précédent. Est-ce que ce n'est pas suffisant?

**M. Zaccardelli :** Je réclame tous les jours davantage de ressources et certains me chassent de leur bureau quand je le fais. Je sais que vous comprenez bien ce que je vous dis.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Oui, mais je ne sais pas pourquoi vous rejetez du revers de la main ce que je vous dis. Je comprends bien que vous avez créé cette masse critique et que vous croyez que la sécurité est aussi bien assurée qu'avant. Je crois que la présence physique de policiers, ne serait-ce que deux par village, est plus importante que le regroupement de ces policiers dans un endroit plus éloigné, où, peut-être, ils réussiraient mieux à obtenir des renseignements.

**M. Zaccardelli :** Je n'ai pas rejeté du revers de la main ce que vous dites. La réorganisation est censée vous aider et répondre aux préoccupations dont vous avez fait état. Au Québec, la GRC est un organisme fédéral mais il y a aussi une force de police provinciale et des forces de police municipale. L'intégration favorise la collaboration et permet à chacune de ces forces de s'acquitter de son mandat respectif. Je n'ai pas les ressources voulues pour assurer la surveillance policière localement au Québec et je n'ai ni l'autorité, ni le mandat ni les ressources pour le faire en Ontario. Mon mandat, c'est de veiller à ce que ces ressources fédérales s'acquittent de leur mandat et à leur faire jouer l'effet de levier en travaillant avec leurs homologues provinciaux et municipaux. J'ai accru la sécurité du Québec mais je n'ai pas les ressources voulues pour qu'il y ait un agent de la Gendarmerie royale dans chaque ville et village. Si vous deviez poser la question au commissaire Boniface, je suis certain qu'elle vous dirait qu'elle n'est pas en mesure de placer un policier provincial dans chaque ville de l'Ontario. Les frontières du Canada nous ont toujours posé de grands défis, ce n'est pas

policing partners but also we are working with customs agents and immigration agents in collaboration with our American counterparts.

**Senator Lynch-Staunton:** The article I referred to says that one guard at a Saskatchewan crossing explained that if an emergency situation were to arise at night and the RCMP were asked to respond, the closest on-call officer would have to get out of bed and drive 40 kilometres to attend. Another staffer working at a remote Manitoba post recalled an incident last summer in which a Canadian was flagged by the database as dangerous and was refused entry to the U.S. U.S. Customs and Border Protection officers escorted the subject back to the border while the Canadian staffer called in the Mounties. Two hours later an RCMP officer showed up. U.S. border patrol officers were kind enough to stand by while the staffer dealt with this dangerous individual on the Canadian side and waited for the RCMP.

Why is such a thing allowed to happen? I do not understand why any government can refuse resources when such an incident can happen. One of these days an incident might involve more than someone carrying a bit of marijuana or some illegal cigarettes; it might be someone bringing in something lethal.

**Mr. Zaccardelli:** I appreciate your support but the reality in Canada, especially in rural areas, as Ms. Boniface can speak to, is such that I have one police officer who covers 1,000 square miles.

**Senator Lynch-Staunton:** I have one last question on this issue. Mr. Zaccardelli, do you see any value in having armed customs officers and immigration officers?

**Mr. Zaccardelli:** No, I do not see any value in that.

**Senator Lynch-Staunton:** Why is that?

**Mr. Zaccardelli:** The nature of the work does not require those officers to be armed. As well, they have new powers in that they have the authority to arrest people in certain situations. I think it would be dangerous for us to arm these officers under the assumption that we would be safer because a customs officer has a gun on his hip. I am saddened by what is taking place in British Columbia where the B.C. Transit Commission and the provincial authority allow the transit police officers to be armed. That is a dangerous escalation in Canada and is unnecessary because we can deal with these issues in other ways. Parks Canada wants its staff to be armed. I asked a Parks Canada officer why he wants to be armed. His answer was that in Banff, Jasper or other provincial or national parks on a weekend, it becomes quite rowdy with people getting drunk and causing disturbances. I replied that I understood the problem but that having a gun might not solve it. Rather, it would be best to de-escalate such a situation and not cause more problems. I am strongly against arming people simply to create the notion that we might feel more secure. We want to be very careful before we go down that road. I am aware that working at the border can

nouveau. Nous travaillons non seulement avec nos partenaires des milieux policiers mais nous travaillons aussi avec les agents des douanes et les agents de l'immigration de concert avec nos homologues américains.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** L'article dont j'ai parlé précise qu'un garde à un poste frontalier de la Saskatchewan a expliqué que si une urgence devait survenir de nuit et que la GRC était convoquée, l'agent de service le plus rapproché aurait à sauter du lit et à faire 40 kilomètres pour se rendre sur les lieux. Un autre membre du personnel d'un poste d'une région isolée du Manitoba a rappelé un incident survenu l'été dernier où les bases de données révélaient qu'un Canadien considéré comme dangereux s'était vu refuser le droit d'entrer aux États-Unis. Les agents américains des douanes et de la protection frontalière ont escorté le sujet jusqu'à la frontière tandis que l'agent canadien convoquait la GRC. Deux heures plus tard, un agent de la GRC est arrivé à la frontière. Les agents américains de patrouille de la frontière ont eu l'amabilité d'attendre pendant que l'agent s'occupait de cet individu dangereux du côté canadien en attendant l'arrivée de la GRC.

Comment pareilles choses peuvent-elles se passer? Je ne comprends pas qu'un gouvernement puisse refuser d'augmenter les ressources quand de tels incidents peuvent se produire. Un beau jour, il ne s'agira pas uniquement d'une personne arrêtée en possession d'une pincée de marijuana ou de quelques cigarettes illégales; il pourrait s'agir d'une personne transportant un objet meurtrier.

**M. Zaccardelli :** J'apprécie votre soutien mais le fait est qu'au Canada, surtout dans les régions rurales, comme pourra vous le confirmer Mme Boniface, j'ai un policier responsable d'un territoire de 1 000 milles carrés.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** J'ai une dernière question à ce sujet. Monsieur Zaccardelli, estimez-vous qu'il serait utile d'avoir des douaniers et des agents d'immigration armés?

**M. Zaccardelli :** Non, je n'en vois nullement l'utilité.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Pourquoi?

**M. Zaccardelli :** La nature du travail ne nécessite pas que ces agents soient armés. Par ailleurs, ils disposent de nouveaux pouvoirs qui les autorisent à arrêter des gens dans certaines situations. Je pense qu'il serait dangereux pour nous d'armer ces agents en partant du principe que nous serions davantage en sécurité parce qu'un douanier porte une arme. Je suis attristé par la situation qui existe en Colombie-Britannique où la Commission des transports de la Colombie-Britannique et les autorités provinciales ont décidé d'autoriser les policiers de la Commission des transports à être armés. C'est une pratique qui prend des proportions inquiétantes au Canada et elle est inutile parce que nous pouvons régler ce genre de problèmes d'autres façons. Parcs Canada veut que son personnel soit armé. J'ai demandé à un agent de Parcs Canada pourquoi il voulait être armé. Il a répondu qu'à Banff, Jasper ou dans d'autres parcs provinciaux ou nationaux, les fins de semaine, il y a pas mal de chahut lorsque les gens se soûlent et sèment la perturbation. J'ai répondu que je comprenais le problème mais que la possession d'une arme ne constituait sans doute pas une solution. Il serait préférable de désamorcer une telle situation plutôt que de créer



be risky and that there are certain dangers. However, a customs officer shooting at someone who runs through the border is not the answer, and so we need to look at other options. Arming people is not the optimum answer to many of our problems.

**Senator Lynch-Staunton:** We will agree to disagree.

**Senator Day:** Welcome, Mr. Zaccardelli, Ms. Boniface and Mr. Bevan. My question flows from the discussion Mr. Zaccardelli had with respect to community outreach. Recognizing the diversity of Canada now and in the future, what hiring practices exist to ensure that the RCMP represents that diversity?

**Mr. Zaccardelli:** I will comment and then ask that Ms. Boniface and Mr. Bevan comment as well. One of our priorities in the RCMP is the recruitment of visible minorities, and we have met with some great successes. The matter arose during the Air India investigation 20 years ago when we did not have any Sikhs on staff with the RCMP. Now, there are a number of Sikhs on staff with the RCMP, and we changed the uniform to allow the wearing of the turban. This is a priority action for the RCMP. In Richmond, British Columbia, more than 50 per cent of the population that we police are Chinese.

Currently, 25 per cent of our officers at the detachment today are Chinese, so we have a very specific recruiting target. This is difficult to do. In certain communities, there is a reluctance to become a police officer, often because of experiences that the families or the communities had in the past. We are working very actively on that.

I was glad to hear a comment made to me a little while ago by someone who visited our training academy. The comment was, "The academy is starting to look like the United Nations." I took that as a bit of a compliment. I hoped the person meant it in the right way, and he did. We are actively working on this. The outreach is taking place in every community in every province of this country. I think Ms. Boniface —

**Senator Day:** Maybe your two colleagues might comment on this. Do you see anything wrong with a proactive hiring policy that ensures that you have certain seats available and certain positions available for racial minorities?

**Ms. Gwen Boniface, Commissioner, Ontario Provincial Police:** We have been working very hard in the OPP to reach into communities and work with community leadership. We have run three programs, a third of which are about to take place. One such program is OPP Bound, which is looking for candidates for

davantage de problèmes. Je m'oppose vivement à ce que l'on arme des gens simplement pour donner l'impression que nous pourrions nous sentir plus en sécurité. Nous devons être très prudents avant de nous engager dans cette voie. Je suis conscient qu'il peut être risqué de travailler à la frontière et que certains dangers existent. Cependant, un douanier qui tirerait sur quelqu'un qui essaie de traverser la frontière illégalement n'est pas la solution. Nous devons donc envisager d'autres options. Armer les gens n'est pas la solution optimale à un grand nombre de nos problèmes.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Nous allons chacun rester sur nos positions.

**Le sénateur Day :** Bienvenue, monsieur Zaccardelli, madame Boniface et monsieur Bevan. Ma question découle de ce que M. Zaccardelli a dit au sujet des services d'intervention communautaire. Compte tenu de la diversité du Canada qui existe à l'heure actuelle et qui existera à l'avenir, quelles sont les méthodes d'embauche existantes qui permettent à la GRC de représenter cette diversité?

**M. Zaccardelli :** Je vais faire des remarques puis je demanderai à Mme Boniface puis à M. Bevan d'en faire également. L'une des nos priorités à la GRC, c'est le recrutement des minorités visibles, et nous avons obtenu beaucoup de succès. La question s'est posée au cours de l'enquête Air India il y a 20 ans lorsque nous n'avions aucun Sikh parmi notre effectif à la GRC. Maintenant, il y a un certain nombre de Sikhs qui font partie de la GRC, et nous avons modifié l'uniforme pour leur permettre de porter le turban. Il s'agit d'une mesure prioritaire pour la GRC. À Richmond, en Colombie-Britannique, les Chinois représentent plus de 50 p. 100 de la population que nous desservons.

À l'heure actuelle, 25 p. 100 de nos agents qui font partie du détachement sont Chinois, donc nous avons un objectif de recrutement très précis. Cela est difficile à faire. Dans certaines collectivités, les gens hésitent à devenir policiers, souvent en raison des expériences vécues par les familles ou les collectivités par le passé. C'est donc un aspect auquel nous travaillons très activement.

J'ai été heureux d'entendre un commentaire qui m'a été fait il y a un certain temps par une personne qui visitait notre académie de formation. Cette personne a dit : « L'académie commence à ressembler aux Nations Unies ». J'ai considéré qu'il s'agissait d'une forme de compliment. J'espérais que c'était effectivement le sens de son commentaire, et ça l'était. Nous y travaillons très activement. Le recrutement se fait dans chaque collectivité de chaque province du pays. Je pense que Mme Boniface...

**Le sénateur Day :** Vos deux collègues voudront peut-être faire des commentaires. Avez-vous des objections à ce que l'on établisse une politique de recrutement proactive qui prévoit certaines places et certains postes pour des membres des minorités visibles?

**Mme Gwen Boniface, commissaire, Police provinciale de l'Ontario :** À la Police provinciale de l'Ontario, nous n'avons ménagé aucun effort pour établir des liens avec les collectivités et travailler avec les chefs de file de la collectivité. Nous avons mis sur pied trois programmes dont un tiers sont sur le point d'être

recruits. In the first initiative, our target was to increase the representation of women. The second initiative, which we did last summer, was for Aboriginal peoples. The third initiative that will take place is OPP Asia Experience. We are trying to reach into communities where we have less representation and create an interest, both in terms of community involvement and also to create candidates.

There has been tremendous curiosity and interest, and I think we have been successful in piquing that interest in a number of communities. Let me give you an example. When we took the initiative forward for women, we had 100 seats to run a program called, "The One-Week Introduction to Policing." We had over 2,500 applicants for those 100 seats. That told us there is an interest. We are finding the same sort of pattern. The numbers are slightly less, but there are still three or four people applying for each seat. That exposes them to policing, and the communities have been extremely supportive of that.

What I think is necessary in our efforts as we move forward, particularly with the diverse community in our province, is to create the candidate pool coming forward so that the interest is piqued in policing. It allows us to have a broad range, both in language capabilities to work in the communities and to have that contact within the communities, as well as from a community advisory perspective. I work with two community advisory committees that have been instrumental in helping advise on those sorts of initiatives.

**Mr. Vince Bevan, Chief, Ottawa Police Service:** Certainly within the Ottawa Police Service, we have a very close connection to our community, and we have recognized for some time that we need to do better in this particular area. Currently, 21 per cent of the people who live in Ottawa were born in another country. More than 18 per cent of our residents here in Ottawa identify themselves as visible minorities.

Approximately two years ago, we began a study with the School of Business at Carleton University to develop a business plan. Last year, we translated that business plan into an action plan. We have adopted an outreach recruitment program in collaboration with community partners. We use key community leaders in diverse communities as champions to help identify appropriate candidates within their communities so that we can work with them to ensure that they are qualified for a career in policing.

appliqués. Il s'agit entre autres du programme OPP Bound, ou option carrière policière, destiné à trouver des candidats intéressés à devenir des recrues. L'objectif de notre première initiative était d'accroître la représentation des femmes. La deuxième initiative, qui s'est déroulée l'été dernier, visait les peuples autochtones. La troisième initiative qui aura lieu, OPP Asia Experience, vise les collectivités asiatiques. Nous tâchons d'établir des liens avec les collectivités où nous avons une représentation plus faible afin de susciter un intérêt, tant au niveau de la participation communautaire qu'au niveau du recrutement.

Cette initiative a suscité énormément de curiosité et d'intérêt, et je crois que nous avons réussi à éveiller l'intérêt dans un certain nombre de collectivités. Permettez-moi de vous en donner un exemple. Lorsque nous avons mis sur pied l'initiative à l'intention des femmes, nous avions prévu 100 places dans le cadre d'un programme d'introduction, d'une semaine, au maintien de l'ordre. Nous avons reçu plus de 2 500 candidatures pour ces 100 places. Cela nous a indiqué qu'il existe un intérêt. Nous constatons les mêmes tendances. Les chiffres sont légèrement moins élevés, mais pour chaque place prévue, trois ou quatre personnes présentent une demande. Ce programme leur permet de se familiariser avec les services de police, et les collectivités ont accueilli de façon extrêmement positive cette initiative.

Je crois que dans le cadre de nos prochaines initiatives, il sera nécessaire, surtout en ce qui concerne la communauté multiculturelle de notre province, de créer un répertoire de candidats afin de les intéresser à une carrière dans la police. Cela nous permettra de disposer d'une vaste gamme de compétences, tant au niveau linguistique qui nous permettra de travailler dans les collectivités et de communiquer avec les collectivités, de même qu'avec des comités consultatifs communautaires. Je travaille avec deux comités consultatifs communautaires qui nous ont fourni des conseils extrêmement utiles sur des initiatives de ce genre.

**M. Vince Bevan, chef, Service de police d'Ottawa :** Il ne fait aucun doute que le Service de police d'Ottawa entretient des liens très étroits avec notre collectivité, et nous avons reconnu depuis un certain temps que nous devons améliorer notre travail en ce qui concerne cet aspect en particulier. À l'heure actuelle, 21 p. 100 des gens qui vivent à Ottawa sont nés à l'étranger. Plus de 18 p. 100 de nos résidents ici à Ottawa font partie des minorités visibles.

Il y a environ deux ans, nous avons commencé une étude avec la School of Business de l'Université Carleton afin d'établir un plan d'affaires. L'année dernière, nous avons concrétisé ce plan d'affaires en un plan d'action. Nous avons adopté un programme d'extension en matière de recrutement en collaboration avec des partenaires communautaires. Nous faisons appel aux chefs de file des communautés multiculturelles afin qu'ils nous aident à déterminer les candidats appropriés au sein de leur collectivité pour que nous puissions travailler en collaboration avec eux de manière à nous assurer qu'ils possèdent les compétences voulues pour faire carrière dans la police.

Last fall, I met with our executive command, with all our senior officers, and with our middle managers, particularly at the sergeant and staff sergeant level, to talk about the business case, to talk about why we need to become a more diverse organization. It is not simply because we want to reflect the community we serve. We have operational reasons. If we do not speak the languages our communities speak and cannot communicate with them, it will encourage misunderstanding and mistrust between the police and the communities. If we are unable to understand cultural reasons behind certain activities taking place, we are disadvantaged.

Organized crime can come in many forms. If we do not understand what is happening because we do not understand the culture and the language, then we will not be able to deal effectively with those organized crime issues. That pays a disservice to the entire community.

We have worked very hard. We want to make sure that we are a welcoming organization. Once we recruit people into our organization, we are taking steps over the past nine months, and currently, to make sure we are a welcoming organization inside so that when we do recruit the right people, they feel welcome. They feel valued within the organization, they will stay, and they will say good things about the Ottawa Police to encourage others to come.

This week I will swear in another recruit class, and that recruit class is more than 50 per cent diverse. I can certainly provide you, senator, with an article that we have written for a policing journal and a human resources publication in Canada.

[Translation]

Unfortunately, it is available only in English.

[English]

I am sure this panel would have the capacity to have it translated. I can certainly provide that to you.

**Senator Day:** Chief Bevan, we could arrange for translation if you could provide that to the clerk.

As part of the requirements under the act, in order to prove a terrorist offence, it is necessary to show a motivation that is religious, ideological, or political. I am wondering if you have done any thinking about that requirement. Is it necessary and desirable, and does that not lead your police officers to automatically be led into a racial profiling role?

**Mr. Zaccardelli:** Senator Day, that is a good point. When you look at the legislation, one of the things that comes up is the definition, because it is not as clear maybe as it can be. From the perspective of law enforcement, we are interested in gathering

L'automne dernier, j'ai rencontré notre commandement exécutif, et tous nos officiers supérieurs, et nos gestionnaires intermédiaires, particulièrement au niveau de sergent et sergent-chef, pour parler du plan d'affaires, pour discuter des raisons pour lesquelles notre organisation doit être plus diversifiée. Ce n'est pas simplement parce que nous voulons refléter la collectivité que nous servons. Il existe des raisons opérationnelles. Si nous ne parlons pas la langue que parlent les membres de nos collectivités et que nous n'arrivons pas à communiquer avec elles, cela suscitera des malentendus et de la méfiance entre la police et les collectivités. Si nous sommes incapables de comprendre les raisons culturelles qui motivent certaines activités, nous serons défavorisés.

Le crime organisé peut revêtir bien des formes. Si nous ne comprenons pas ce qui se passe parce que nous ne comprenons pas la culture et la langue, alors nous ne serons pas en mesure de nous acquitter efficacement des problèmes liés au crime organisé. C'est rendre un mauvais service à l'ensemble de la collectivité.

Nous avons travaillé d'arrache-pied. Nous tenons à nous assurer que notre organisation est accueillante. Une fois que nous recrutons des gens, nous prenons des mesures depuis neuf mois, ainsi qu'à l'heure actuelle, pour nous assurer d'être une organisation accueillante pour que les personnes que nous recrutons et qui possèdent les qualités voulues, se sentent les bienvenues. Si elles se sentent appréciées au sein de l'organisation, elles y resteront et auront de bonnes choses à dire à propos de la police d'Ottawa, ce qui encouragera d'autres personnes à poser leur candidature.

Cette semaine, je vais assermenter un nouveau groupe de recrues dont 50 p. 100 reflètent la diversité de la société canadienne. Je peux certainement vous faire parvenir, sénateur, un article que nous avons rédigé pour une revue professionnelle de la police et une publication sur les ressources humaines au Canada.

[Français]

Malheureusement, c'est disponible seulement en anglais.

[Traduction]

Je suis certain qu'on pourrait le faire traduire. Je peux certainement vous le faire parvenir.

**Le sénateur Day :** Monsieur Bevan, nous pouvons certainement nous occuper de le faire traduire si vous pouvez en remettre un exemplaire à la greffière.

La loi stipule que pour prouver qu'il y a infraction de terrorisme, il faut démontrer l'existence de motifs religieux, idéologiques ou politiques. Je me demande si vous avez réfléchi à cette exigence. Est-elle nécessaire et souhaitable et est-ce qu'elle n'amène pas vos policiers à s'adonner automatiquement au profilage racial?

**M. Zaccardelli :** Vous posez là une excellente question, sénateur Day. Si vous vous reportez à la loi, vous constaterez que la définition n'est peut-être pas aussi claire qu'elle pourrait l'être. Nous souhaitons recueillir de l'information et du



information and intelligence that is only criminal in nature. Our only interest is to investigate and to prosecute offences that are contrary to the Criminal Code.

In this area, as you are very much aware, our powers are very strictly controlled by having to get the approval of the Attorney General. Then, it must come before a judge, so there is a very good balance there. We are very much aware of the fact that we do not concentrate on the person's religious background or whatever political views they may have. It is the act that we are concerned about. If the act is one that is contrary to the Criminal Code, if the person is interested in committing an act, that is what we investigate. We investigate the crime.

**Senator Day:** In charging or conferring a charge in relation to a terrorist act, your policing officers do not test motivation?

**Mr. Zaccardelli:** The motive is an issue. We do discuss the issue of motive. However, do not forget, especially in this particular case, before any act is taken, any charge, it must come to the most senior levels in the police organization, and then it must go to the Crown for that review. There are checks and balances in there to make sure that the investigation is not simply one where we are concerned with the person's political or religious beliefs, but it is what they are doing relative to possibly committing a criminal offence.

**Senator Day:** Do you need that particular portion of the charging section where motivation is required to be proved? Do you find that a help or a hindrance in providing your policing activities?

**Mr. Zaccardelli:** At the end of the day, we apply the law as it is legislated.

**Senator Day:** I understand, and we are reviewing the law to determine whether it should stand as is or be amended. I am asking you about that particular test to look at motivation, which is not a common type of test being provided in the normal criminal investigation. You know that there are many complaints by minority communities with respect to racial profiling. You say you do not do racial profiling. I say maybe you are not doing it intentionally, but maybe the law is leading your personnel to apply a type of racial profiling through this requirement for looking at motivation.

**Mr. Zaccardelli:** I would ask my colleagues to comment. However, I would support, in general, any clarity that can be brought to any law. In my view, this legislation does not lead our investigators in any way down the possible path of racial profiling, which is totally prohibited. One of the reasons I say that with absolute certainty is because every investigation that starts in this field must be approved by the most senior officers in the organization, and there is very close scrutiny. Nothing takes place without it coming back for supervision and review by the most senior people involved in our organization. That happens in no other area of law enforcement.

renseignement sur des activités de nature criminelle. Notre seul intérêt est de procéder à l'enquête et d'intenter des poursuites pour les infractions au Code criminel.

Comme bon nombre d'entre vous le savent, nos pouvoirs à cet égard sont strictement encadrés puisque nous devons obtenir l'approbation du procureur général. Ensuite, nous devons obtenir le feu vert d'un juge, ce qui permet d'assurer un très bon équilibre. Nous savons fort bien que nous ne devons pas nous intéresser exclusivement aux antécédents religieux d'une personne ni encore à ses idées politiques. C'est l'acte commis qui nous intéresse. Si cet acte est contraire au Code criminel, si la personne a manifesté son intention de commettre un tel acte, c'est là-dessus que porte notre enquête. Nous enquêtons sur le crime.

**Le sénateur Day :** Quand vos agents portent des accusations relatives à un acte terroriste, ne tiennent-ils pas compte de la motivation?

**M. Zaccardelli :** La motivation est un facteur à prendre en compte. Nous discutons bien sûr de la motivation. Toutefois, n'oubliez pas, surtout dans le cas qui nous occupe, qu'avant que nous ne fassions quoi que ce soit, les hauts dirigeants de l'organisation policière doivent donner leur autorisation et la décision est ensuite soumise à la Couronne pour qu'elle donne son feu vert. Il existe des garde-fous pour garantir que l'enquête ne porte pas uniquement sur les idées politiques ou les antécédents religieux d'une personne mais plutôt sur les actes qu'elle commet et qui constituent peut-être une infraction criminelle.

**Le sénateur Day :** Avez-vous besoin des dispositions relatives aux accusations qui stipulent que vous devez prouver la nature des motifs de l'infraction? Est-ce utile ou est-ce que cela vous nuit dans vos activités policières?

**M. Zaccardelli :** Nous appliquons en définitive la loi telle qu'elle a été proclamée.

**Le sénateur Day :** Je le comprends, et nous examinons la loi afin de déterminer si elle doit être maintenue en l'état ou si elle doit être modifiée. Je vous interroge sur ce critère en particulier qui prévoit que vous teniez compte de la motivation, ce qui n'est pas courant dans le cadre d'une enquête criminelle normale. Vous savez que les collectivités minoritaires ont déposé de nombreuses plaintes de profilage racial. Vous niez pratiquer le profilage racial. Il se peut que vous ne le fassiez pas de propos délibéré mais que la loi amène vos agents à pratiquer un type de profilage racial du fait qu'ils doivent tenir compte de la motivation de ceux qui commettent certains actes.

**M. Zaccardelli :** Je vais demander à mes collègues de répondre à votre question. Toutefois, je dois préciser que je serai en faveur de tout éclaircissement des dispositions de la loi. À mon avis, la loi n'amène pas nos enquêteurs à pratiquer le profilage racial qui est totalement interdit. Si je dis cela avec une certitude absolue c'est que toute enquête menée sur un acte terroriste doit être approuvée par les hauts gradés de l'organisation et il y a un suivi très serré. Rien n'est fait sans que les hauts dirigeants de l'organisation ne donnent leur feu vert. Cela ne se fait pas dans d'autres domaines de l'application de la loi.

**Senator Day:** Is it only the most senior people who have the training to avoid racial profiling or do you give training across the board, and what type of training is involved?

**Mr. Zaccardelli:** It is given right across the board. It starts right from the very first day at our academy. I can say with absolute certainty that all police academies in this country have a very extensive training program as part of recruit training. Then there is ongoing training throughout our members' careers — sensitivity training and a whole series. Remember, we are talking about a very small number of police officers that actually work in this field. For example, in the RCMP, out of more than 23,000 employees, less than 300 work in this field.

**Senator Day:** Do you train them all on that issue?

**Mr. Zaccardelli:** Yes, because racial profiling goes well beyond this area. Sensitivity training goes beyond this area. For example, we do Aboriginal sensitivity training, which is sculpted to meet the needs of our Aboriginal communities, and to be sensitive to their cultural needs.

This type of training goes on right across the board, but in this particular area, there is extra training. Very senior investigators have very specific courses given to them as part of their training before they go to work in these areas. I would ask Commissioner Boniface to elaborate further on that.

**Ms. Boniface:** If I could just go back to your question around the section itself, it is my understanding of the history of the legislation that it was put in place to limit, particularly around the protest side. In agreeing with Commissioner Zaccardelli, if there is further clarity that somehow can be brought to it, it is really a question of what the philosophical approach is. The question would be easier to answer if we knew what the alternative might be. However, if there is some clarity you can bring to a section, or some comfort level from that perspective, I do not think we would disagree with that.

**Mr. Bevan:** As well, I would like to add my support to what Commissioner Zaccardelli has said, and speak to the issue of training. We recognized early on, immediately after September 11, that there would be concerns in the Muslim and Arab community about possible reaction by Canadians, and even government, in relation to their being resident in our community. It was on September 14, 2001 — in part because we have such a close relationship with our diverse communities — that we invited Muslim and Arab community leaders to come in with all religious leaders. We had a meeting at the City of Ottawa so that we could confirm for them in particular that an attack on any one of our groups in our community is an attack on all of us.

Out of that developed a good deal of extra work that we have undertaken in the police service, and jointly with the RCMP, to train our members. We have put more energy in training our members on this issue than we have in training them on the Anti-terrorism Act.

**Le sénateur Day:** Est-ce que seuls les plus haut gradés reçoivent la formation pour éviter le profilage racial, ou est-ce que vous donnez cette formation à tout le monde, et de quel type de formation s'agit-il?

**M. Zaccardelli:** Tout le monde suit cette formation. Elle commence dès le premier jour de présence à l'académie. Je peux dire avec certitude que toutes les académies de police de notre pays ont un programme très complet de formation pour les recrues. Cette formation se poursuit en permanence pendant toute la carrière du policier — il s'agit de formation psychosociale et de tout le reste. Et n'oubliez pas qu'un très petit nombre d'agents de police travaillent dans ce domaine. Ainsi, à la GRC, sur plus de 23 000 employés, moins de 300 travaillent dans ce domaine.

**Le sénateur Day:** Et tous les employés reçoivent cette formation?

**M. Zaccardelli:** Oui, car le profilage racial va bien au-delà de ce seul domaine, de même que la formation psychosociale. Par exemple, nous faisons des séances de sensibilisation à la réalité autochtone, qui visent à répondre aux besoins de nos collectivités autochtones et à sensibiliser nos policiers aux besoins culturels des Autochtones.

Tous les policiers suivent cette formation, mais certains suivent en outre des cours spéciaux. Les enquêteurs de haut rang suivent un cours très particulier dans le cadre de la formation générale avant qu'ils ne commencent à travailler dans ces domaines. Je voudrais demander à la commissaire Boniface de vous en dire plus à ce sujet.

**Mme Boniface:** Si vous me permettez de revenir à votre question sur l'article proprement dit, pour autant que je connaisse l'historique de cette loi, elle a été mise en place pour limiter tout particulièrement l'élément de contestation. Je suis d'accord avec le commissaire Zaccardelli : si l'on peut préciser cette disposition, c'est essentiellement une question de conception philosophique. Il serait plus facile de répondre à votre question si nous en connaissions l'alternative. Cependant, si vous pouvez préciser une disposition ou en éclairer la signification de ce point de vue, nous serons parfaitement d'accord.

**M. Bevan:** Par ailleurs, j'aimerais confirmer ce qu'a dit le commissaire Zaccardelli et parler de la formation. Nous avons reconnu d'emblée, immédiatement après le 11 septembre, que la communauté musulmane et arabe allait s'inquiéter de l'éventuelle réaction des Canadiens, voire même des autorités, à leur présence dans notre collectivité. C'est le 14 septembre 2001 — notamment parce que nous avons d'étroites relations avec nos différentes communautés — que nous avons invité les personnalités dirigeantes de la communauté musulmane et arabe à se présenter avec tous les leaders religieux. Nous les avons rencontrés à Ottawa afin de leur confirmer que toute attaque contre un groupe quelconque de notre communauté est une attaque contre chacun d'entre nous.

À partir de là, les services de police ont poursuivi le travail, conjointement avec la GRC, pour former tous les policiers. Nous avons consacré plus d'énergie à les former sur cette question que sur la loi antiterroriste.

We work with the Council on American-Islamic Relations Canada, CAIR-CAN, and we have had regular contacts with them. In February 2002, we invited them into our organization to provide training for our members. We invited our partners at the RCMP, and we have maintained that training of our front-line members ever since.

Each year they come in to do sessions with our patrol officers, and twice a year they come in to do sessions about cultural issues with our investigators who are engaged in working in this area with the RCMP. As a matter of fact I can report to you, senator, that already CAIR-CAN has provided training to our specialty units twice in 2005. We are working very closely with that community to educate our members, the community that feels, or in some quarters would feel, that they are being targeted.

**Senator Day:** My time has run out, but let me congratulate you on the training that you are doing with respect to sensitivity and racial profiling. Let me also encourage you to hire in the areas of visible and ethnic minority, as you have indicated you have been doing.

**The Chairman:** Colleagues, we have had a very good and interesting beginning with our first two questioners. We have six others on the list, and we have about 60 minutes left for the hearing, so I would ask you to be as crisp as possible.

**Senator Kinsella:** Thank you, chair. Given the structure of the panel, I am somewhat confused as to which direction to go in. I will take the lead from Commissioner Zaccardelli. He drew to our attention the importance of policing agencies in Canada acting in concert. Had a representative of the Sûreté du Québec been here, I would have said that is what we will concentrate on.

Just for clarity, commissioner, the RCMP has the primary responsibility for criminal intent vis-à-vis attacks on our national security; therefore, the RCMP is the lead police force in Canada. Am I correct?

**Mr. Zaccardelli:** That is correct, Senator Kinsella.

**Senator Kinsella:** The Auditor General last week issued a report dealing with issues of emergencies. If I have understood what the Auditor General, in part, told us in that report, she raises concerns about the command and control structure. Have you looked at her report on that particular issue?

**Mr. Zaccardelli:** I have not read her report. I have some people who are looking at it. I thought the report was a little complimentary toward us, so I felt good; but I have not read the full report.

**Senator Kinsella:** My understanding is that she does have concern with the command and control structure across the Government of Canada. My question is about technical issues. While the RCMP was not criticized, she seemed to raise a concern with the integration of these many other agencies into the total picture, and which minister will be ultimately the minister that we in Parliament can hold accountable. Will it be the Minister of

Nous travaillons avec le Council on American-Islamic Relations Canada, CAIR-CAN, que nous rencontrons régulièrement. En février 2002, nous avons invité des membres de cet organisme pour qu'ils donnent de la formation à nos policiers. Nous avons invité nos partenaires de la GRC et la formation des policiers de première ligne s'est poursuivie en permanence depuis lors.

Chaque année, les membres du Conseil rencontrent nos patrouilleurs et deux fois par an, ils viennent parler des questions culturelles à nos enquêteurs qui travaillent dans ce domaine avec la GRC. Je peux même vous signaler, sénateur, que depuis le début de 2005, CAIR-CAN a donné deux fois de la formation à nos unités spécialisées. Nous travaillons en étroite collaboration avec cette communauté pour éduquer nos agents, car certains éléments de cette communauté se sentent ciblés.

**Le sénateur Day :** Il ne me reste guère de temps, mais je voudrais vous féliciter de la formation que vous donnez en matière de sensibilisation et de profilage racial. Je vous invite également à continuer le recrutement auprès des minorités visibles et ethniques, puisque vous dites que vous le faites déjà.

**La présidente :** Chers collègues, nous avons eu un très bon début de discussion avec nos premiers intervenants. J'en ai six autres sur la liste, et il nous reste à peu près 60 minutes; je vous demande donc d'être aussi précis que possible.

**Le sénateur Kinsella :** Merci, madame la présidente. Compte tenu de la composition du groupe de témoins, je ne sais pas exactement à qui je dois m'adresser. Commençons par le commissaire Zaccardelli. Il a attiré notre attention sur l'importance d'une action concertée de tous les corps de police canadiens. Si un représentant de la Sûreté du Québec était présent, j'aurais insisté sur cet argument.

Précisons les choses, monsieur le commissaire. La GRC est la principale responsable quant à l'intention criminelle en cas d'attaque contre la sécurité nationale; c'est donc elle qui dirige les forces de police au Canada. Est-ce bien exact?

**M. Zaccardelli :** C'est exact, sénateur Kinsella.

**Le sénateur Kinsella :** La semaine dernière, la vérificatrice générale a publié un rapport traitant des questions d'urgence. Si j'ai bien compris ce qu'elle nous dit dans ce rapport, elle soulève des préoccupations concernant la structure de commandement et de contrôle. Avez-vous consulté son rapport sur ce point?

**M. Zaccardelli :** Je n'ai pas lu son rapport, mais j'ai des collaborateurs qui l'étudient. Il m'a semblé qu'on y tenait des propos assez élogieux à notre endroit, et j'en étais bien content, mais je ne l'ai pas lu intégralement.

**Le sénateur Kinsella :** J'ai constaté qu'elle se dit assez préoccupée de l'ensemble de la structure de commandement et de contrôle du secteur public canadien. Je voudrais vous interroger sur les questions techniques. Bien que la vérificatrice générale n'ait pas fait de reproches à la GRC, elle semble préoccupée de l'intégration de tous ces autres organismes dans la structure d'ensemble. Quel sera le ministre qui devra ultimement



Immigration and Citizenship, the Minister of Justice, or the minister to whom you and other agencies report, the Minister of Security?

To complete other elements of the question I am trying to knit together, in the province of Quebec, the Sûreté du Québec play a major role in the enforcement of criminal activities under the Criminal Code vis-à-vis security. They, in that jurisdiction, would play a major role, if not lead agency. How is that integrated domestically?

**Mr. Zaccardelli:** Senator Kinsella, you have raised maybe the most important issue that came out of the post-9/11 period. The reality is that we view safety and security as a continuum. When we say we view it as a continuum, we mean that all of us regardless of what level — federal, provincial or municipal — have a role to play. The challenge has been to try and make sure that the different agencies, the different organizations, and the different levels of government carry out their mandates in an integrated and seamless fashion so that you maximize the security of the country and minimize the threats to it.

We believe very strongly that if you practice the philosophy of intelligence-led and integrated-policing philosophy, the whole can be much greater than the sum of its parts. That is what we have been pushing every time we get the chance.

The reality is that we do have divisions of power in this country. The RCMP, under a federal act, is given primary responsibility to investigate the criminal aspects related to national security, but by no means does that give me exclusive authority as the commissioner. As a matter of fact, whether it is a municipal or a provincial commissioner or director of the Sûreté du Québec, they have every right to investigate anything that might happen in that area that is related in any way to the criminal aspect of national security.

Through the philosophy of integration we work in a collaborative way for the greater good of the country. We have these integrated teams in Quebec, Ontario, and throughout the country, where the agencies and different levels of governments or whatever, come together and we look at the problem as one; everyone contributes.

From the practical perspective, from the law enforcement perspective, that is not an issue. The question of who coordinates this is also an issue that is discussed. I believe, since 9/11, we have had huge success in modeling to the world how good we are in Canada for coming together, whether you are at the federal, provincial or municipal level.

Minister McLellan, in her new ministry, has been given the primary responsibility at the federal level, but for her to be effective — and I say this with the greatest respect — she needs the collaboration of her provincial counterparts, which happens and is going on right now. There are meetings and discussions, and we have brought that together.

en rendre compte au Parlement? Est-ce que ce sera le ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté, le ministre de la Justice ou le ministre de la Sécurité, dont vous relevez et dont relèvent les autres organismes?

Pour présenter les autres éléments de la question que je m'efforce de formuler, au Québec, la Sûreté du Québec joue un rôle essentiel dans la répression des activités criminelles en matière de sécurité, conformément au Code criminel. Dans ce secteur juridictionnel, c'est la Sûreté du Québec qui joue un rôle essentiel, sinon le rôle principal. Vos activités sont-elles intégrées au plan intérieur?

**M. Zaccardelli :** Sénateur Kinsella, vous venez de poser la question qui est sans doute la plus importante depuis le 11 septembre. En réalité, nous considérons la sûreté et la sécurité comme un tout ininterrompu, c'est-à-dire que toutes les autorités policières à tous les niveaux — fédéral, provincial ou municipal — ont un rôle à jouer. Le défi a consisté à faire en sorte que les différents organismes et les différents paliers de gouvernement s'acquittent de leur mandat de façon intégrée et homogène afin d'assurer la sécurité du pays et de contrer les menaces.

Nous sommes convaincus que si l'on applique le principe d'une police intégrée axée sur le renseignement, le tout peut être bien supérieur à la somme de ses composantes. C'est ce que nous nous efforçons de promouvoir chaque fois que nous en avons l'occasion.

En réalité, les pouvoirs sont divisés dans notre pays. Aux termes de la loi fédérale, la GRC est principalement responsable des enquêtes sur les activités criminelles qui menacent la sécurité nationale, mais cela ne me confère pas pour autant des pouvoirs exclusifs en tant que commissaire. Au contraire, qu'il s'agisse d'un commissaire municipal ou provincial ou du directeur de la Sûreté du Québec, tous ont le droit d'enquêter sur n'importe quel événement dans un domaine lié à la criminalité qui pourrait menacer la sécurité nationale.

Grâce au principe de l'intégration, nous collaborons pour le bien du pays. Des équipes intégrées sont en place au Québec, en Ontario et dans l'ensemble du pays. Grâce à elles, les corps de police et les différents niveaux de gouvernement se réunissent pour aborder conjointement les problèmes; chacun apporte sa contribution.

D'un point de vue pratique, ce n'est pas un problème pour les autorités policières. Nous discutons pour savoir qui va assurer la coordination. J'estime que depuis le 11 septembre, nous avons bien réussi à montrer au monde entier à quel point le Canada est passé maître dans l'art de la concertation, que ce soit au niveau fédéral, provincial ou municipal.

Dans son nouveau ministère, la ministre McLellan assume la responsabilité première au niveau fédéral, mais pour agir efficacement — et je le dis avec le plus grand respect — elle a besoin de la collaboration de ses homologues provinciaux, et elle l'obtient effectivement. Il y a des rencontres et des discussions, et nous avons tous contribué à cet effort.

That is happening in this country, not because we passed a law that says we must be integrated. It is happening because we actually believe it is in the greater good of Canada, the provinces, and the municipalities for us to leverage our collective resources.

**Senator Kinsella:** In the use of some of the powers that the Anti-terrorism Act makes available to peace officers, within the various agencies is there coordination as to the use of preventive arrest or these other powers? Would you know if the Sûreté du Québec were going to use that power? Is there coordination on the use of these extraordinary powers which Parliament has made available?

**Mr. Zaccardelli:** The short answer is, absolutely yes, senator. Again, through the creation of the integrated teams, we know exactly what is taking place in every part of the country where there is an investigation in this area. First, in terms of starting an investigation from a law enforcement perspective, everyone is aware of it and the team agrees this is what we will do. Then, if any further steps have to be taken, whether it is to charge someone or to have an investigative hearing, the team is aware, all the agencies are aware, and the governments are aware of what is going on. Then, in this particular case, we must obtain the approval of the Attorney General and a judge. The facts are presented to a judge. It is not the police who make these decisions. It is very important that we understand that. The judge determines whether or not a hearing will take place, whether conditions will be attached to someone's movements and so on; it is not the police. That is a unique situation given the powers that are given to the police, but they are counterbalanced by the fact that the police cannot act in terms of — I cannot compel someone to appear for an investigative hearing. It is only the judge that can order that. I cannot do that so the balancing act takes place that way.

**Senator Kinsella:** Commissioner, some would say that in the United States there is a public perception that in Canada we are not doing a very good job in counteracting terrorism. Some in the United States have a perception that we are somehow a sieve. The new Ambassador to the United States counteracted this with a letter to *The New York Times* that was published last week. That is a public perception that exists. At the Canada-United States policing relationship level, what is the perception that is shared by your American interlocutors, whether it be the FBI or the CIA, vis-à-vis the work that you and your domestic colleagues are doing combating terrorism, using sometimes the power that is contained in the Anti-terrorism Act, and your American counterparts, the FBI, the CIA and others using the powers contained in their Patriot Act? What is their perception as to what we are doing in Canada?

**Mr. Zaccardelli:** I would like to make two points about that, senator. First of all, everything that I hear and I am told in my interactions with my American counterparts is they are truly thankful for the work that we have done for them, given what they went through in 9/11. They have the highest regard for law enforcement in this country. As a matter of fact, a number of the initiatives that have taken place in the United States relative to

L'intégration réussit dans notre pays, et ce n'est pas parce qu'on a adopté une loi disant qu'il faut agir de façon intégrée. L'intégration se produit parce que nous sommes convaincus que dans l'intérêt du Canada, des provinces et des municipalités, il faut tirer conjointement parti de nos ressources collectives.

**Le sénateur Kinsella :** La Loi antiterroriste confère des pouvoirs aux agents de police; y a-t-il de la coordination entre les différents corps de police quant à l'utilisation de ces pouvoirs, notamment en matière d'arrestation préventive? Savez-vous si la Sûreté du Québec va les invoquer? Est-ce qu'on coordonne l'utilisation de ces pouvoirs extraordinaires conférés par le Parlement?

**M. Zaccardelli :** Oui, sénateur. Grâce à la création des équipes intégrées, on sait exactement ce qui se passe dans toutes les régions du pays lorsqu'on fait enquête dans ce domaine. Tout d'abord, lorsqu'une enquête est diligentée, toute la communauté policière en est informée et l'équipe convient de ce qu'il faut faire. Par la suite, s'il faut prendre d'autres mesures, qu'il s'agisse de porter des accusations ou de tenir une audience d'enquête, l'équipe, les corps de police et les gouvernements sont informés de ce qui se passe. Dans un cas particulier, par exemple, il faut obtenir l'approbation du procureur général et d'un juge. Les faits sont présentés au juge. Ce n'est pas la police qui prend ces décisions. Il est très important de bien le comprendre. Le juge détermine si une audience va avoir lieu, s'il convient d'imposer des conditions au déplacement d'un individu, et cetera; ce n'est pas la police qui en décide. C'est une situation particulière compte tenu des pouvoirs conférés à la police, mais ces pouvoirs sont contrebalancés par le fait que la police ne peut pas faire n'importe quoi — je ne peux pas contraindre qui que ce soit à comparaître à une audience d'enquête. Seul le juge peut l'exiger. Moi, je ne peux pas, et il y a donc de ce point de vue un certain équilibre.

**Le sénateur Kinsella :** Monsieur le commissaire, certains prétendent qu'aux États-Unis, on a l'impression que le Canada n'agit pas très énergiquement contre le terrorisme. Certains Américains ont l'impression que notre frontière est une passoire. Le nouvel ambassadeur canadien aux États-Unis a réagi à cette tendance dans une lettre publiée la semaine dernière et adressée au *New York Times*. Mais c'est une impression qu'ont les gens. Dans les relations entre les forces de police canadienne et américaine, est-ce que cette impression est partagée par vos interlocuteurs américains, qu'il s'agisse du FBI ou de la CIA, quant au travail que vous faites avec vos collègues canadiens pour lutter contre le terrorisme en invoquant parfois les pouvoirs que vous confère la Loi antiterroriste, tandis que vos homologues américains, le FBI, la CIA et les autres, invoquent les pouvoirs que leur confère la Patriot Act? Quelle impression ont-ils de ce que nous faisons au Canada?

**M. Zaccardelli :** Je voudrais dire deux choses à ce sujet, sénateur. Tout d'abord, d'après tout ce que j'entends ou que l'on me dit dans mes rapports avec mes homologues américains, ils nous sont véritablement reconnaissants du travail que nous avons fait pour eux dans les circonstances qu'ils ont connues au moment du 11 septembre. Ils ont la plus haute estime pour la police canadienne. En fait, un certain nombre de mesures policières



law enforcement were actually initiatives that we discussed with them and we suggested that they do and they bought into that. At the operational level, there is nothing but the greatest respect and harmonization of our work. I can assure you that for Canadians and American people on the ground, it is one seamless, effective machine that is working there.

I accept that there is this perception in Canada. I agree with you that we have that. Let me give you one example. Two weeks ago, I hosted the Secretary-General of Interpol in Canada. He came here to visit Canada. Interpol is the largest organization outside of the UN, 182 countries. At a news conference, a reporter asked him if it was true that Canada is a superhighway for terrorists to get into the United States. I will paraphrase his answer, but I think I am close. He said, I am an American citizen and I have to tell you my country got that statement half wrong when Americans say that Canada is a superhighway for terrorists into the United States. The only half that is right about that statement is that Canada is a super country. He said Canada is a leader in terms of its policing methods and what it does to help other countries around the world, and he is very proud of what Canada has done, and for doing its share. There is no sieve; there is no superhighway that this country has to worry about.

We have challenges here, just like everyone else. That is why we believe we should stop talking about who is better and worse. Let us start talking about how we can collectively bring our resources together so we can make that pie greater than the sum of its parts. We have nothing to be ashamed of in this country. We are doing a lot of things to protect, not just Canadians, but Americans and other countries around the world.

Finally, our friends in the United States are doing what we are doing here in Parliament. They are reviewing the Patriot Act, as we are reviewing the Anti-terrorism Act. One of our American colleagues in the United States Senate, Senator Larry Craig, has proposed some amendments to the Patriot Act, mainly dealing with extra safeguards from a civil liberties point of view. He is receiving a fair amount of support for them.

It is important for members of this committee to not only understand the rhetoric that is associated with our own national sovereignty, and we will decide things our way in Canada, but we would be naive if we did not keep our eyes on the ball of what is happening around us.

Many American senators, including Senator Craig, have recognized that the Patriot Act has extraordinary powers, and want to make amendments to it.

If this committee was to recommend some modifications to the Anti-terrorism Act, would you be comfortable with that? We have not used the preventative detention power and we may not have used some other powers.

**Mr. Zaccardelli:** I would ask comments from my colleague. I know it is tempting to say we have not used certain provisions, therefore, why do we need them? I would be very cautious there.

prises aux États-Unis ont été des initiatives dont nous avons discuté avec les Américains et dont nous leur avons fait la proposition. Au niveau opérationnel, notre travail s'effectue dans le plus grand respect et dans l'harmonie. Je peux vous assurer que pour les Canadiens et les Américains sur le terrain, c'est une machine qui fonctionne efficacement et sans à-coups.

Je reconnais que l'impression dont vous parlez existe au Canada. J'en conviens avec vous. Je vais vous donner un exemple. Il y a deux semaines, j'ai accueilli le secrétaire général d'Interpol au Canada. Il était en visite dans notre pays. Interpol est la plus grosse organisation internationale en dehors des Nations Unies; 182 pays y participent. Lors d'une conférence de presse, un journaliste lui a demandé s'il était vrai que le Canada était la voie expresse permettant aux terroristes d'entrer aux États-Unis. Je vais paraphraser sa réponse, mais voici à peu près ce qu'il a dit : je suis citoyen américain et je dois vous dire que les gens de mon pays ne se trompent qu'à moitié lorsqu'ils disent que le Canada est la super voie rapide permettant aux terroristes d'entrer aux États-Unis. La moitié vraie de l'énoncé, c'est que le Canada est un super pays. Il a dit que le Canada était un chef de file quant à ses méthodes policières et quant à ce qu'il fait pour aider les autres pays. Il est très fier de la part du travail que le Canada assumait. Ce n'est pas une passoire; ce n'est pas la super voie rapide dont les États-Unis devraient s'inquiéter.

Nous avons des défis à relever dans ce domaine, comme n'importe qui. C'est pourquoi nous considérons qu'il faut cesser de se demander qui a raison et qui a tort. Parlons plutôt de la façon dont nous pouvons faire fond commun de nos ressources de façon que le tout soit plus grand que la somme de ses composantes. Il n'y a rien dont les Canadiens devraient avoir honte. Nous agissons sur différents fronts pour protéger non seulement le Canada, mais également les États-Unis et d'autres pays du monde.

Finalement, nos amis américains font la même chose que nous ici, au Parlement. Ils sont en train de réviser la Patriot Act comme nous révisons notre loi antiterroriste. L'un de nos collègues américains, le sénateur Larry Craig, a proposé des amendements à la Patriot Act; il s'agit essentiellement de garanties supplémentaires pour protéger les libertés civiles. Sa démarche a reçu des appuis importants.

Il est important que les membres de ce comité comprennent la rhétorique entourant notre propre souveraineté nationale et que nous prendrons nos propres décisions au Canada, mais il serait naïf de ne pas rester à l'écoute de tout ce qui se passe autour de nous.

De nombreux sénateurs américains, dont le sénateur Craig, ont reconnu que la Patriot Act comporte des pouvoirs extraordinaires, et ils souhaitent y apporter des modifications.

Est-ce que vous accepteriez facilement l'idée que le comité recommande au Parlement d'apporter des modifications à la Loi antiterroriste? Nous n'avons pas encore invoqué le pouvoir de détention préventive, ni peut-être certains autres pouvoirs.

**M. Zaccardelli :** Je vais solliciter l'avis de mon collègue. Je sais qu'il est tentant de dire que nous n'avons pas invoqué certaines dispositions et qu'en conséquence, nous n'en avons pas besoin.



We have not charged anybody with hijacking lately in this country, but there is a hijacking section in the Criminal Code. We have not charged anybody with treason, but there are certain sections relating to that. The key is in an area such as this, where there are indications of threats or potential threats, we need to have the tools, if and when they are required, immediately. I would be very cautious about any recommendation in that area.

I would welcome comments from Mr. Bevan and Ms. Boniface on that.

**Mr. Bevan:** Senator, I would certainly support Commissioner Zaccardelli on that. It is well-designed legislation. It is uniquely Canadian in comparison to some of the other acts, particularly the Patriot Act implemented in the United States.

I would equate it to an insurance policy. You would not cancel your insurance policy because you have not had any problems in your neighbourhood. Some day someone may unfortunately break into your house and commit some matter of mischief there. You would like to have that insurance policy in place at the time.

This is very much a preventative act that is provided to law enforcement in this country to try to deal with issues that may arise from time to time. Because it has not been implemented or certain provisions have not been used ought not to be read as an indicator that we do not need to have these kinds of powers to deal with issues that may come up in the future.

**Ms. Boniface:** It is important for Canada to be a global player, and legislation that is put in place is part of the world response to terrorism. From what we have seen around the world since 9/11, it is apparent that we need legislation such as this on the books.

**Senator Joyal:** Mr. Zaccardelli, I would like to come back to the issue of border security. This is a key issue, of course, between the two neighbouring countries of Canada and the United States.

Recently, I was watching CBC and it was reported that last year the number of cars that did not stop at the border was in the vicinity of 1,600, whereas in past years it was 700 or 800. I do not recall the figures exactly. Is this a trend? How do we explain that suddenly there are a greater number of people trying to enter Canada without stopping at the border?

**Mr. Zaccardelli:** Senator, I do not have the specific numbers in terms of the increases or decreases compared to other years, but I do acknowledge that running the border is not something new. It is something that has happened for many years.

**Senator Joyal:** Could you provide us with some statistics because this is an important issue we will want to revisit.

Mais il faut faire ici preuve de prudence. Personne n'a été accusé de détournement d'avion récemment dans notre pays, mais le Code criminel comporte néanmoins un article sur les détournements d'avion. Personne n'a été accusé de trahison, mais nous avons des articles où il en est question. Dans un domaine comme celui-ci, où on a des indications concernant des menaces réelles ou éventuelles, l'essentiel est de disposer d'outils dont on pourra se servir immédiatement en cas de besoin. Je vous invite donc à la prudence quant aux recommandations que vous pourrez faire dans ce domaine.

J'aimerais bien savoir ce que pensent M. Bevan et Mme Boniface à ce sujet.

**M. Bevan :** Sénateur, j'appuierai assurément le commissaire Zaccardelli là-dessus. C'est une loi bien conçue. On s'aperçoit qu'elle est singulièrement canadienne quand on la compare à d'autres lois, notamment la Patriot Act adoptée aux États-Unis.

J'aime à faire l'analogie avec une police d'assurance. On n'annule pas son assurance, parce qu'on n'a pas eu de problème dans son quartier. À jour, quelqu'un pourrait malheureusement entrer par effraction chez vous et commettre un acte répréhensible quelconque. Ce jour-là, on aimerait bien pouvoir compter sur sa police d'assurance.

Cette loi a un caractère très préventif qui donne aux forces de l'ordre de notre pays le moyen d'intervenir dans l'éventualité où des problèmes surviennent de temps à autre. Certes, la loi n'a pas servi jusqu'à présent ou du moins certaines de ses dispositions n'ont pas été utilisées jusqu'à présent, mais cela ne devrait pas signifier que nous n'avons pas besoin de ce genre de pouvoir pour nous attaquer aux problèmes qui risquent de survenir à l'avenir.

**Mme Boniface :** Il est important pour le Canada d'être un acteur sur la scène mondiale, et la loi qui a été mise en place s'inscrit dans le cadre de la réaction au terrorisme. D'après ce que nous avons vu autour du monde depuis le 11 septembre, il est évident que nous avons besoin d'une loi comme celle-ci dans notre arsenal.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Zaccardelli, je voudrais revenir à la question de la sécurité frontalière. C'est une question clé, bien entendu, qui concerne le Canada et les États-Unis.

Récemment, en regardant la CBC, j'ai appris que l'année dernière, le nombre de voitures qui ne se sont pas arrêtées à un poste frontière a voisiné le 1 600, tandis que dans les années antérieures, il était de 700 ou de 800. Je ne me rappelle pas des chiffres exacts. S'agit-il d'une tendance? Comment pouvons-nous expliquer que, tout d'un coup, le nombre de personnes tentant de rentrer au Canada sans s'arrêter à un poste frontière a augmenté?

**M. Zaccardelli :** Sénateur, je n'ai pas de chiffres précis qui confirment ou infirment une hausse par rapport aux années précédentes, mais je sais par contre que le fait de tenter de franchir la frontière sans s'arrêter n'est pas quelque chose de nouveau. En effet, c'est quelque chose qui arrive depuis des années.

**Le sénateur Joyal :** Pourriez-vous nous fournir des statistiques, parce que c'est une question importante sur laquelle nous allons devoir se pencher.

I was crossing the border yesterday, and I had those figures in mind. The only thing that was stopping cars from taking another line than the waiting line was a small plastic orange post about 24 inches high. Any car with a good bumper could have gone through that. Would it not be better to have a gate when the posts are not used? At least they would be blocked. We do not need a royal commission investigation on security to come to that conclusion and it would not cost billions of dollars either. You would close the gates and not use those orange posts that anybody can run over. Who is responsible for that?

**Mr. Zaccardelli:** I agree that there are many practical things that can be done. Those things are in fact being done. Since 9/11, the 30-point plan between Canada and the United States has been discussed at the ministerial level in terms of improving the flow of commerce and making sure that we can interdict on a risk-assessment basis those that should not be crossing. This is actively being pursued. Roads are being built and more security systems are being put into place.

As police forces, we are consulted on what we think should happen there but we are not the lead on that. It is at the ministerial level. At the border, the customs department is responsible for that.

More important — and this was raised in the first question by the senator — there are many unguarded border crossings, which are issues for us. We have 8,000 kilometres. How do you manage this issue of a huge border? Often I hear the question, why do we not fix the border in Quebec? What about the other provinces? It is not about filling just one or two gaps. This is an 8,000-kilometre challenge. We do not believe it is possible to have sufficient resources for police officers or customs officers to hold hands at the border. Therefore, we believe in strategically locating critical mass teams that can respond when we have good information or good evidence of activity that we do not want to take place. This has been our strategic response to this challenge in collaboration with our American friends.

The Americans have a border patrol, but they will admit they cannot control the whole border either. Look at the southern border, for example.

**Senator Joyal:** I am talking about Canada right now. The Mexican border is another issue. We will probably have an opportunity to raise it at some point.

What happens when a vehicle crosses the border without stopping? Is it reported to the closest RCMP detachment? What kind of investigation do you start?

**Mr. Zaccardelli:** The policy is that the customs officer has to make a decision whether or not to report it to the police force of the closest jurisdiction. That police force then has to determine

En franchissant la frontière hier, je ne pouvais m'empêcher d'avoir ces chiffres à l'esprit. La seule chose qui empêchait les voitures de quitter la voie réservée aux voitures en file d'attente était un petit cône en plastique orange haut de quelque 60 cm. N'importe quelle voiture avec un bon pare-chocs aurait pu le franchir. N'aurait-on pas intérêt à utiliser une barrière quand les postes sont fermés? Au moins, cela empêcherait les gens de passer. Nous n'avons pas besoin d'une commission royale d'enquête sur la sécurité pour arriver à cette conclusion, ni de milliards de dollars non plus. On pourrait simplement laisser les barrières, au lieu d'utiliser des cônes orange que n'importe qui peut franchir. Cela relève de qui?

**M. Zaccardelli :** J'admetts qu'il y a bien des choses pratiques que nous pouvons faire. En fait, c'est précisément ce qu'on est en train de faire. Depuis le 11 septembre, le plan en 30 points convenu entre le Canada et les États-Unis a fait l'objet de discussions au niveau ministériel en vue d'améliorer le flux commercial et faire en sorte que nous puissions interdire à des individus, après évaluation des risques, de franchir la frontière. C'est ce que nous sommes en train de faire. De plus, nous construisons des routes et mettons en place un plus grand nombre de systèmes de sécurité.

En tant que forces policières, nous sommes consultées sur ce que nous devrions faire à ce niveau-là, mais ce n'est pas nous qui prenons les décisions. Celles-ci sont prises au niveau ministériel. La frontière est la compétence du ministère du Revenu.

Et ce qui importe plus, et ce point est ressorti dans la première question du sénateur, c'est qu'il y a plusieurs postes frontières qui ne sont pas gardés, ce qui constitue un problème pour nous. Nous avons 8 000 kilomètres de frontière. Comment alors gérer le problème d'une frontière aussi vaste? Souvent, j'entends cette question : Pourquoi ne règle-t-on pas le problème de la frontière au Québec? Qu'en est-il des autres provinces? La solution n'est pas de combler une lacune ou deux. Il s'agit de trouver une solution qui règle le problème des 8 000 kilomètres. Nous ne croyons pas qu'il soit possible d'avoir les ressources suffisantes pour poster des agents de police ou des agents de douane tout au long de cette frontière. Par conséquent, nous croyons en la constitution d'une masse critique d'équipes qui soient placées de manière stratégique et qui puissent nous fournir de bonnes informations ou de bonnes preuves d'activités non souhaitables. Telle a donc été notre réponse stratégique à ce défi en collaboration avec nos amis américains.

Les Américains ont une patrouille frontalière, mais même eux vous diront qu'ils ne peuvent pas contrôler toute la frontière. Regardez la frontière sud, par exemple.

**Le sénateur Joyal :** Je vous parle du Canada. La frontière mexicaine, c'est une autre paire de manches. Nous aurons probablement l'occasion de soulever ce point à un moment donné.

Qu'arrive-t-il quand un véhicule franchit la frontière sans s'arrêter? Est-ce qu'on le signale au détachement de la GRC le plus proche? Quel type d'enquête faites-vous?

**M. Zaccardelli :** La politique veut que ce soit l'agent des douanes qui décide de le signaler ou non au service policier le plus proche de son poste. Ensuite, la police en question détermine si

whether they have the resources or the capacity to respond. That is how it happens. It might be an RCMP detachment, but it might be an OPP office or an office of the Sûreté du Québec in certain parts of Quebec. That is the way they are dealt with.

**Senator Joyal:** Is there not an automatic report about such a vehicle if they were able to catch the number of the plate, a description of the vehicle or whatever details could be provided to police forces to open an investigation?

**Mr. Zaccardelli:** No, there is not. They do not have police officers waiting in a car to respond to a possible running of the border. That is a question of resources.

**Senator Joyal:** It is essentially a question of resources. If somebody crosses the border without stopping, there is a chance, and I do not want to measure up the chance in terms of proportion, but there is a chance that the person goes away without being bothered later on.

**Mr. Zaccardelli:** That does happen, yes.

**Senator Joyal:** How do you explain the fact that the number of people who do not stop seems to be increasing? Does it bring us to the conclusion that there is something wrong in the system, and that people see a loophole and just go through without stopping?

**Mr. Zaccardelli:** You are right, senator. There could be many reasons. If the Americans make a minor amendment to their immigration policy, or the perception is that they will be getting tougher, that could have an impact in terms of the movements of people. There are all kinds of reasons for that happening. It happens. I concede that it happens.

My job, and the jobs of my colleagues at the provincial, federal and municipal level, is to try again to look at our collective resources and manage them and use them in the most effective and efficient way. That is what we try to do, and that is what we are doing.

**Senator Joyal:** I do not want to create a worst case scenario, but in other words, a terrorist can cross the border with explosives or dangerous materials and just make sure the vehicle is sufficiently strong to go through it. The chance that he or she goes through without being bothered is real.

**Mr. Zaccardelli:** Certain things are possible. The Ahmed Rassam case is a good example.

**Senator Joyal:** I was not going to quote it.

**Mr. Zaccardelli:** We all know. It is very public. Mr. Rassam was stopped by an agent at the border, so the system worked. Again, senator, we have to deal with 8,000 kilometres, and I believe we are dealing with it very effectively in collaboration with our colleagues on our side of the border and with our American friends on the other side of the border. We have integrated our radio systems. We are using the same policies now. We are working on each other's teams, all to increase the

elle a les ressources ou la capacité nécessaires pour intervenir. Voilà la procédure. Il se peut que ce soit un détachement de la GRC, mais il se peut aussi que ce soit un bureau de la Police provinciale de l'Ontario ou un bureau de la Sûreté du Québec. C'est la procédure que nous suivons.

**Le sénateur Joyal :** Fait-on automatiquement un rapport sur un véhicule de ce genre si on réussit à relever le numéro de la plaque d'immatriculation et à fournir une description du véhicule ou des détails le concernant qui permettent aux forces policières d'entamer une enquête?

**M. Zaccardelli :** Non, pas automatiquement. On n'a pas d'agents de police qui attendent dans leur voiture pour prendre en chasse un véhicule qui franchit illégalement la frontière. C'est une question de ressources.

**Le sénateur Joyal :** C'est essentiellement une question de ressources. Si quelqu'un franchit la frontière sans s'arrêter, il y a un risque, et je ne veux pas mesurer le risque en termes de proportions, mais il y a bel et bien un risque que l'individu s'en tire impunément.

**M. Zaccardelli :** Oui, c'est quelque chose qui arrive.

**Le sénateur Joyal :** Comment expliquez-vous le fait que le nombre d'individus qui ne s'arrêtent pas à un poste frontière semble être à la hausse? Doit-on en conclure qu'il y a quelque chose qui ne marche pas dans le système, que les gens voient cette échappatoire et décident de foncer sans s'arrêter.

**M. Zaccardelli :** Vous avez raison, sénateur. Il pourrait y avoir diverses raisons. Si les Américains apportent une modification mineure à leur politique d'immigration, on a l'impression que celle-ci deviendra plus stricte, et cela pourrait avoir un impact sur le mouvement des personnes. C'est quelque chose qui arrive pour toutes sortes de raisons; je l'admets.

Mon rôle, et celui de mes collègues aux niveaux provincial, fédéral et municipal, est de réexaminer nos ressources collectives, de les gérer et de les utiliser de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible. C'est ce que nous tentons de faire, et c'est ce que nous sommes en train de faire.

**Le sénateur Joyal :** Je ne veux pas créer de pire scénario, mais en d'autres termes, un terroriste pourrait franchir la frontière avec des explosifs ou des substances dangereuses pourvu que son véhicule soit suffisamment puissant pour traverser. Le risque que ce terroriste puisse s'en tirer impunément est réel.

**M. Zaccardelli :** Certaines choses sont possibles. Le cas d'Ahmed Rassam en est un bon exemple.

**Le sénateur Joyal :** Je n'allais pas le citer.

**M. Zaccardelli :** Nous le connaissons tous. Le grand public le connaît. M. Rassam a été arrêté par un agent à la frontière, ce qui montre que le système a marché. Encore une fois, monsieur le sénateur, nous devons protéger 8 000 kilomètres de frontière et je crois que nous le faisons avec beaucoup d'efficacité en collaboration avec nos collègues mais aussi avec nos amis américains de l'autre côté. Nous avons intégré nos systèmes radio. Nous utilisons les mêmes politiques maintenant. Nous



effectiveness and efficiency of our presence on both sides of the border. I am proud of what we have done since September 11, 2001 to enhance that.

Can I say that every person and every car will be stopped? I cannot give you that guarantee, but I know how much we have improved our effectiveness on our border.

**Senator Joyal:** Do you have any statistics of what happens in the other direction? How many people coming from Canada are forcing their way across the border on the U.S. side, how many are arrested, and what kind of reaction do they have in terms of capacity to stop that?

**Mr. Zaccardelli:** I do not have that, but I can ask our friends in the Department of Homeland Security if they can provide information that we could share with the committee, senator.

**The Chairman:** Thank you very much. I would remind committee members that we will be hearing again from Senator — I keep trying to bring you into the group, commissioner — Commissioner Zaccardelli.

**Mr. Zaccardelli:** I have enough of a challenge just being commissioner.

**The Chairman:** The commissioner and some of his folks will be back on another occasion, and we will have a second shot at that.

**Senator Fraser:** Racial profiling, as you know, has been an abiding concern of a number of people. You have said firmly, Mr. Zaccardelli, that the RCMP does not do racial profiling. I may be wrong on this, but certainly I have the impression that some forms of profiling are useful tools in criminal investigations. How do you define the difference? What is it that you are saying RCMP does not do when you say it does not do racial profiling?

**Mr. Zaccardelli:** When I say we do not do racial profiling, I mean we do not say we will target somebody because of their skin colour, religion or certain beliefs. That is the basis of profiling. For example, we do not profile people who have a certain colour of skin.

When we talk about profiling, we talk about criminal profiling. We profile people involved in certain criminal activity or who have the potential to be involved in certain criminal activity. Whether they happen to be black, white or yellow does not matter to us. That is the difference. It is based on solid information or intelligence that leads us to believe these people are involved in a criminal activity.

This is a major issue for us, and it is important that you get a broad perspective. Much of this started in Ontario, so my two colleagues can speak clearly on this.

faisons partie des mêmes équipes, et ce, dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficience de notre présence des deux côtés de la frontière. Je suis fier de ce que nous avons accompli depuis le 11 septembre 2001 pour renforcer cette présence.

Suis-je en mesure de vous dire que chaque individu et chaque voiture seront obligés d'arrêter à un poste frontière? Je ne peux vous le garantir, mais je sais à quel point nous avons amélioré l'efficacité de notre frontière.

**Le sénateur Joyal :** Avez-vous des statistiques sur la situation dans l'autre sens? Combien d'individus provenant du Canada franchissent de force la frontière américaine? Combien d'entre eux sont arrêtés? Quelle est leur capacité à intervenir pour arrêter ces individus?

**M. Zaccardelli :** Je n'ai pas de telles statistiques, mais je peux demander à mes amis du Department Homeland Security s'ils peuvent vous faire part de renseignements que nous pourrions partager avec le comité, monsieur le sénateur.

**La présidente :** Merci beaucoup. Je rappellerai aux membres du comité que nous allons entendre de nouveau le sénateur — je passe mon temps à vous inclure dans notre groupe — commissaire Zaccardelli.

**M. Zaccardelli :** J'ai déjà énormément de difficulté à être simplement commissaire.

**La présidente :** Le commissaire et certains de ses collaborateurs seront de retour à une autre occasion, et nous pourrions alors leur poser d'autres questions.

**Le sénateur Fraser :** Le profilage racial, comme vous le savez, constitue une grande source d'inquiétude pour bien des gens. Vous avez dit, sans ambages, monsieur Zaccardelli, que la GRC ne fait pas de profilage racial. Je me trompe peut-être là-dessus, mais j'ai certainement l'impression que certaines formes de profilage sont un outil précieux dans les enquêtes criminelles. Quelle différence y voyez-vous? Qu'est-ce que la GRC ne fait pas quand vous dites qu'elle ne fait pas de profilage racial?

**M. Zaccardelli :** Quand je dis que nous ne faisons pas de profilage racial, j'entends par cela que nous ne cibons pas un individu du simple fait de sa couleur de peau, de sa religion ou de ses croyances. C'est ce qui est à la base du profilage. Par exemple, nous ne faisons pas de profilage de personnes qui ont une certaine couleur de peau.

Quand nous parlons de profilage, nous entendons le profilage criminel. En effet, nous dressons le profil d'un individu impliqué dans certaines activités criminelles ou qui risque d'être impliqué dans des activités criminelles. Que ces individus soient de race noire, blanche ou jaune ne nous importe pas. C'est la différence que nous faisons. Nous établissons des profils sur la base d'information ou de renseignements de sécurité solides qui nous amènent à croire que des individus sont impliqués dans une activité criminelle.

C'est une question fondamentale pour nous, et il est important d'avoir une perspective globale. L'essentiel de cette histoire a commencé en Ontario, et d'ailleurs mes deux collègues peuvent vous en parler clairement.

**Ms. Boniface:** First, I agree, and second, a great deal of effort has been made to ensure it is clear to front-line officers. In the OPP, the education goes all the way down the line. Senior managers can articulate their way through this issue when they are answering questions and have an exchange. They understand the depth of the issue, reinforcing it in specialized units, in front-line officers. Certainly in the U.S., this became a significant issue in traffic stops. We have responded with policies within my organization that speak to professional traffic stops. You can specifically walk officers through, both in training and in policy, the thought process they should go through as they make decisions on whether to stop or not stop. You can do the same thing with specialized units in terms of the types of work that Commissioner Zaccardelli referred to.

**Mr. Bevan:** Our police service has been on the record officially through what we have said about racial profiling, but more importantly by what we have done with regards to racial profiling. I will not repeat what my colleagues have said, but we recognize internally that we are a business that employs people, and sometimes people have differing views. We set into place clear guidelines and standards, and we enforce those guidelines and standards. It is an offence under the code of conduct, and anyone who practiced racial profiling would be held accountable. We do the education and the training. We work with our community. We also have those standards to hold people accountable.

**Senator Fraser:** Has anyone in any of your forces been disciplined in the past three years for engaging in racial profiling?

**Mr. Bevan:** Not within my organization, no.

**Mr. Zaccardelli:** I have no specific cases. I can tell you we have had a number of cases where the allegation has been made. They have gone to the public complaints commission that looks after complaints by the public, but I do not have specific figures on that. I dealt with a very controversial one recently where that was one of the allegations. The person was found in contravention of our code of conduct, although the court found that there was no evidence of racial profiling. I was very concerned that it was part of the member's action. The courts found him to have assaulted the person, but they did not go so far as to say that the assault was part of the racial profiling.

**Ms. Boniface:** I have no specific recollection, other than conduct issues generally. There is nothing I can think of specifically, but I would be happy to get back to you.

**Senator Fraser:** I would be grateful if you would both do that.

**Mme Boniface :** Premièrement, je suis d'accord, et deuxièmement, des efforts considérables ont été déployés pour faire en sorte que nos agents de première ligne le comprennent clairement. À la Police provinciale de l'Ontario, nous menons des activités de sensibilisation à tous les niveaux. De cette façon, les supérieurs peuvent s'exprimer sur ce sujet en répondant à des questions et en ayant des échanges. Ils comprennent l'ampleur du sujet, l'inculquent aux unités spécialisées ainsi qu'aux agents de première ligne. Manifestement, aux États-Unis, le profilage est devenu un problème de taille dans les arrestations d'automobilistes. Dans notre cas, nous avons agi au moyen de politiques au sein de notre organisation qui favorise l'interpellation des automobilistes de manière professionnelle. On peut parcourir pas à pas avec les agents, au moyen de la formation et des politiques, le processus mental qui doit suivre avant de décider d'arrêter ou non un automobiliste. On peut faire la même chose avec les unités spécialisées pour le type de travail auquel le commissaire Zaccardelli a fait allusion.

**M. Bevan :** La position de notre service de police est connue officiellement grâce aux déclarations que nous avons faites au sujet du profilage racial, mais surtout, grâce à ce que nous avons fait. Je ne vais pas répéter ce que mes collègues ont déjà dit, mais nous devons reconnaître à l'interne que nous œuvrons dans un milieu qui emploie des humains, et parfois les gens ont des points de vue divergents. Nous avons mis en place des lignes directrices et des normes claires, et nous les appliquons. Le profilage racial est une infraction au terme de notre code de conduite, et quiconque fait du profilage racial doit en rendre compte. En outre, nous avons des activités de sensibilisation et de formation. Nous travaillons avec notre communauté. Nous avons aussi des normes de reddition de comptes.

**Le sénateur Fraser :** Avez-vous eu à discipliner un membre de vos forces au cours des trois dernières années pour profilage racial?

**M. Bevan :** Pas au sein de l'organisation que je représente.

**M. Zaccardelli :** Je n'ai pas de cas précis à vous citer. Par contre, c'est vrai que dans un certain nombre de cas il y a eu des allégations de ce genre. Ces affaires ont été portées devant la commission des plaintes du public, mais je ne pourrais pas vous en donner le nombre exact. Pour ma part, j'ai récemment été confronté à une affaire où l'une des allégations portait justement sur le profilage racial. Au bout du compte, on a déterminé que la personne concernée avait contrevenu à notre code de conduite, mais le tribunal a conclu que rien n'indiquait qu'elle avait eu recours au profilage racial. Moi, j'avais peur que le comportement de la personne en cause ait été motivé par ce type de profilage. Le tribunal a déterminé qu'il y avait eu agression, mais n'a pas été jusqu'à dire que la motivation était d'ordre racial.

**Mme Boniface :** Je ne me souviens que de questions de mauvaise conduite. Il n'y a pas de cas précis qui me viennent à l'esprit, mais si vous le voulez je pourrais vous revenir là-dessus.

**Le sénateur Fraser :** J'aimerais bien que vous y reveniez tous les deux.

The second area I want to ask about has to do with the Commission of Public Complaints Against the RCMP. That is a complaint-based body; it cannot act unless it receives a complaint. However, in the new world we are living in you may not know why you suddenly cannot get a job or your neighbours are no longer talking to you. It could be because the police have been making inquiries and leaving suggestions in people's minds.

Would it not be more desirable for the public complaints commission to have a greater degree of autonomy so that it could initiate reviews on its own without waiting for complaints?

**Mr. Zaccardelli:** Thank you for raising that point. I have to correct what you have said. The chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP has the right and authority to initiate an inquiry or public hearing on her own, and this has happened in a number of cases.

For example, there have been a few high-speed chases in British Columbia —

**Senator Fraser:** I am sorry to interrupt you, but due to time constraints I would like to say that it is my understanding that the chairman can initiate a complaint on her own, but it must be a specific complaint related to a specific case rather than a review of procedures in general. Am I wrong about that?

**Mr. Zaccardelli:** Yes, you are wrong about that. High-speed chases are a perfect example. There was no complaint, but the chairman took it upon herself to hold an inquiry and do a review. We worked with her and, as a result, we changed a number of our policies.

The act clearly allows the chairman to initiate a review of anything related to the RCMP. Most of the issues that the commission reviews do come from public complaints about interaction with the RCMP. The chairman has quite often used the power to initiate reviews, especially in high-profile issues. She can hold a private or a public hearing.

**Senator Andreychuk:** All the witnesses before us today have indicated that our act is well designed and uniquely Canadian. Can you tell us why it is uniquely Canadian and necessary, in your opinion as law enforcement officers, that we put into the act the definition of terrorist activity as politically, ideologically or religiously motivated? What is it in Canada that makes you believe that we need those components in our act whereas most other jurisdictions do not have them? I understand that Britain has that definition and I understand why it is uniquely British, but I do not understand why it is necessary to have that in the Canadian legislation.

**Mr. Zaccardelli:** With regard to the religious and/or political issue, I must say that I am not a lawyer, but the act made it clear that we cannot investigate based on political or religious

Ma deuxième question porte sur la Commission des plaintes du public contre la GRC. Il s'agit d'un organisme qui reçoit les plaintes; une enquête n'est menée que si quelqu'un formule une plainte. Le problème, c'est qu'il n'est pas toujours évident de savoir pourquoi du jour au lendemain il vous est impossible de trouver du travail ou que vos voisins ne vous adressent plus la parole. Il est possible que ce soit parce que la police est passée par là pour poser des questions et semer le doute dans l'esprit des gens.

À votre avis, la commission ne devrait-elle pas disposer de plus d'autonomie de sorte qu'elle puisse déclencher des enquêtes sans devoir attendre qu'une plainte soit déposée?

**M. Zaccardelli :** Je vous remercie d'avoir soulevé cet aspect. Ça me permet d'apporter une correction à ce que vous avez dit. Le président de la Commission des plaintes du public contre la GRC a le droit et l'autorité de lancer une enquête ou des audiences publiques de son propre chef, ce qu'elle a fait à plusieurs reprises.

Par exemple, il y a eu un certain nombre de poursuites en Colombie-Britannique...

**Le sénateur Fraser :** Désolée de vous interrompre, mais le temps file et je voudrais clarifier quelque chose. D'après ce que j'ai cru comprendre, le président peut initier une plainte de son propre chef, mais il faut qu'il s'agisse d'une plainte précise portant sur une affaire spécifique et non l'examen des procédures de façon générale. Est-ce que je me trompe?

**M. Zaccardelli :** Oui, vous vous trompez. Et l'exemple des poursuites l'illustre parfaitement. Aucune plainte n'avait été formulée, mais la présidente a quand même lancé une enquête. Nous avons d'ailleurs collaboré avec lui, ce qui a mené à la modification d'un certain nombre de nos politiques.

En vertu de la loi, il est clair que le président peut décider de lancer un examen sur n'importe quelle activité reliée à la GRC. La plupart des examens effectués par la commission sont déclenchés par des plaintes du public au sujet de la GRC. Mais la présidente a quand même souvent usé de son pouvoir pour lancer des examens, surtout dans le cadre d'affaires médiatisées. Elle peut décider de tenir des audiences publiques ou privées.

**Le sénateur Andreychuk :** L'ensemble des témoins qui ont comparu aujourd'hui ont indiqué que la loi était bien conçue et véritablement canadienne. En tant qu'agents de la paix, pouvez-vous nous dire pourquoi cette loi est véritablement canadienne et pourquoi est-il nécessaire que la définition d'une activité terroriste précise qu'il s'agit d'une activité motivée par des raisons politiques, idéologiques ou religieuses? Comment expliquez-vous le fait qu'au Canada, on ait besoin d'inclure ces aspects dans la loi alors que ce n'est pas le cas dans la plupart des autres pays? Il est vrai que la même définition est employée en Grande-Bretagne, mais le contexte le justifie. Par contre, je ne vois pas pourquoi ce serait nécessaire de l'inclure dans la loi canadienne.

**M. Zaccardelli :** Pour ce qui est de l'aspect religieux et politique, bien que je ne sois pas avocat, je peux vous dire qu'il est clairement indiqué dans la loi qu'on ne peut pas invoquer les



beliefs. It is meant to curtail law enforcement's ability to initiate. That is a safeguard in the act, and I think it is a very good thing. It makes it very clear that we cannot do it.

**Senator Andreychuk:** I understand the safeguard. It was put in by parliamentarians because they were worried about the consequences.

Why do you continue to maintain a definition of terrorist activity that would include identifying political, ideological or religious motivation rather than simply talk about activity of a terrorist nature? Why do you maintain that we still need those three elements when UN Secretary-General Kofi Annan has put forward a working definition at the United Nations that does not include those factors? The Patriot Act also does not include those factors. They do not feel constrained in how they work to protect citizens around the world. Why do we need to send those signals that cause so much stress to certain groups in our society? Why do you still defend it?

**Mr. Zaccardelli:** I am not defending it, and I do not think we defend any act. At the end of the day, we enforce the act. We give input, and then legislation is passed or not by elected officials. We carry out the law and work with it in the best way we can.

As I said before, we welcome this review. We believe it is good to bring different perspectives to this. Hearing what law enforcement agencies have done and are trying to do may enable you to have a better understanding. We welcome the review and any input you can give us to better understand this.

We will live with whatever happens at the end of the day. We will do our duty, carry out our mandate and investigate serious matters. If there is any threat or possibility of criminal offence, we will investigate.

We strongly believe that various sections of the act are helpful, be it to prevent terrorist organizations from using charities to raise money or the provisions that help us to better identify organizations that may use money laundering to facilitate terrorist activity. Those are all good things. We also believe that there must be checks and balances against those, which I think the act provides, especially the two more well-known sections dealing with investigative provisions and so on.

Those are useful for us. If they were not in the act, we would still do our job but, considering the potential threat, it is important for us to be proactive in this area. In law

croyances politiques ou religieuses pour justifier une enquête. Les dispositions en question ont été insérées pour tempérer les pouvoirs d'enquête des agents de la paix. C'est une mesure de protection qui, à mon avis, est nécessaire. Il est très clair que c'est interdit.

**Le sénateur Andreychuk :** Je comprends tout à fait la nature de la mesure de protection. En effet, ce sont les parlementaires qui ont demandé qu'elle soit insérée parce qu'ils s'inquiétaient des conséquences potentielles.

Pourquoi insistez-vous pour que la définition d'activité terroriste inclue les motivations d'ordre politique, idéologique et religieux? Pourquoi ne serait-il pas possible de tout simplement parler d'activités de nature terroriste? Pourquoi vous obstinez-vous à garder ces trois éléments alors que le secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, a présenté une définition générique qui ne fait pas état de ces facteurs? Sachez que la Patriot Act américaine ne comprend pas non plus ces facteurs. Aux États-Unis, aucune contrainte n'empêche les autorités de protéger les citoyens à l'échelle de la planète. Pourquoi continuons-nous à faire référence à ces facteurs, semant ainsi la panique chez certains groupes de notre société? Pourquoi continuez-vous à défendre cette définition?

**M. Zaccardelli :** Je ne la défends pas et d'ailleurs, nous ne défendons aucune loi. Au bout du compte, notre rôle, c'est l'application de la loi. Nous donnons notre avis, puis les élus choisissent d'adopter ou de ne pas adopter les lois. Notre rôle, c'est de nous accommoder au mieux des lois et de s'assurer qu'elles sont respectées.

Comme je l'ai dit précédemment, nous sommes heureux que cet examen ait lieu. Nous estimons que c'est une bonne idée d'entendre les points de vue des différentes personnes concernées. Ainsi, en apprenant ce que les organismes d'application de la loi ont fait et essaient de faire, vous aurez peut-être une meilleure compréhension de la situation. Nous sommes en faveur de cet examen et serions ravis que vous nous aidiez à mieux comprendre la situation.

Au bout du compte, on acceptera les décisions qui seront prises. Nous assumerons les tâches qui nous incombent, nous serons fidèles à notre mandat et nous mènerons des enquêtes quand la situation l'exige. Au moindre soupçon de menace d'infraction criminelle potentielle, nous lancerons une enquête.

Nous sommes convaincus qu'il y a diverses sections de la loi qui sont utiles, que ce soit les mesures prises pour empêcher les organisations terroristes de passer par des organismes caritatifs pour recueillir des fonds ou les dispositions qui nous aident à mieux identifier les organisations qui risquent de faire du blanchiment d'argent pour faciliter leurs activités terroristes. Tout ça, c'est positif. Nous sommes également d'avis qu'il faut des freins et contrepoids pour contrebalancer ces dispositions de la loi, surtout pour ce qui est des deux articles bien connus qui portent sur les pouvoirs d'investigation, et cetera. Je pense que ces freins et contrepoids existent déjà dans la loi.

Ces dispositions nous servent bien. Évidemment, si elles n'existaient pas, on ferait toujours notre travail mais, étant donné la nature de la menace potentielle, il est important que

enforcement, we always have to react to offences. The danger is that the threat may be so serious that to simply react to it will not be of much solace.

This act gives us the ability to be more preventive in our work, and that is where we think we have hit the right balance, but the balance is always moving. If there is an opportunity to improve it, we welcome that.

**Senator Andreychuk:** We passed this act rather quickly after 9/11. We were hopeful that we struck the right balance between prevention and rights. We are now studying whether that is the case. You say that you need the preventive tools in the act, regardless of whether you have used them.

My concern is that some of those tools are pretty invasive for those individuals who are targeted, and we can only hope that the right people are targeted, and not innocent people.

We have had this legislation for more than three years. Are there no other tools that we need? You are defending the act, saying that it includes preventive tools. I am not sure that those are the right preventive tools. In three years, have you not determined what might be more helpful to you than what is in the act? What can we do to protect Canadians that we did not think of right after September 11, 2001?

**Mr. Zaccardelli:** One area we could improve upon is related to notification. As you know, we can defer notification of wiretaps for three years, but there are other means by which we gain access to certain information, and deferral of notification with regard to those means is for shorter periods. Those periods should be harmonized. With the approval of the courts we should be able to delay notification for three years in the use of search warrants and other technical searches.

While we need not notify of information obtained via wiretap for three years, if we must reveal that we have obtained information through other means, that blows our case.

Harmonization on this issue would be helpful.

**Ms. Boniface:** As we work interprovincially, within the provincial borders, and I will use Sûreté du Québec as my example, we do not have the ability to work across that border seamlessly with our counterparts. There is not an easy mechanism to do that legislatively. When we spoke to this issue sometime back, it was one of the points we brought forward as being important. For instance, for me in Ontario, I have a very close working relationship with the Sûreté du Québec because I border it, and some of my detachments are within arm's reach of a Sûreté du Québec detachment.

nous anticipions tout problème potentiel dans ce domaine. Dans le domaine de l'application de la loi, nous réagissons toujours par rapport aux infractions qui sont commises. Mais dans le cas qui nous intéresse, la menace risque d'être si grave que la capacité de réaction ne nous apportera que très peu de réconfort.

Grâce à cette loi, nous jouons un plus grand rôle de prévention, et c'est en cela que nous pensons que nous avons atteint un juste équilibre, mais l'équilibre n'est pas fixe. Nous sommes évidemment toujours prêts à améliorer notre façon de faire.

**Le sénateur Andreychuk :** La loi a été adoptée en vitesse après les attentats du 11 septembre. On espérait à l'époque qu'on avait atteint le juste équilibre entre la prévention et les droits. Nous essayons maintenant de déterminer si c'est bel et bien le cas. Vous dites qu'il faut que la loi contienne des outils de prévention, que vous vous en soyez servi ou pas.

Je m'inquiète du pouvoir d'intrusion que donne certains de ces outils. Espérons que nous ciblons les bonnes personnes et pas des innocents.

La loi dont nous parlons existe maintenant depuis plus de trois ans. N'avons-nous pas besoin d'autres outils? Vous défendez la loi, en disant qu'elle comprend des outils de prévention. Mais je ne suis pas convaincu qu'il s'agisse de bons outils de prévention. En trois ans, n'avez-vous pas eu le temps d'identifier d'autres mesures qui pourraient être plus utiles que celles qui sont comprises dans la loi? Que peut-on faire pour protéger les Canadiens en plus que ce à quoi on a pensé juste après le 11 septembre 2001?

**M. Zaccardelli :** Il est vrai que nous pourrions améliorer nos méthodes de notification. Comme vous le savez, il est possible de reporter la notification des écoutes téléphoniques pendant trois ans, mais il existe d'autres moyens qui nous permettent d'intercepter certains types d'information, et pour ces moyens-là, le report de notification n'est pas aussi long. La période de report devrait être la même dans les deux cas. Si les tribunaux nous en accordaient le droit, il devrait être possible de repousser les délais de notification pour qu'ils atteignent trois dans le cas de mandats de perquisition et autres perquisitions d'ordre technique.

S'il n'est pas nécessaire de donner avis de renseignements obtenus par le moyen d'une table d'écoute avant trois ans, notre travail est réduit à néant si nous devons révéler que nous avons obtenu ces renseignements par d'autres moyens.

Il serait utile d'obtenir une harmonisation à ce niveau.

**Mme Boniface :** Comme nous travaillons avec à l'échelle provinciale, c'est-à-dire à l'intérieur des frontières des provinces, et je me servirai de la Sûreté du Québec comme exemple, nous ne pouvons pas travailler outre-frontière sans problème avec nos homologues. Il n'y a pas de mécanisme législatif pour nous faciliter la tâche à ce niveau. C'est une question dont nous avons parlé il y a quelque temps en disant qu'elle était importante. Par exemple, en ce qui me concerne, en Ontario, j'ai de très bonnes relations de travail avec la Sûreté du Québec parce que nous avons une frontière commune et certains de mes détachements

As we try to integrate our efforts more effectively, because of constitutional and provincial differences, it is not as easy as it should be for the purpose of true integration.

**Mr. Bevan:** Could we use other powers? Absolutely. I know there is other legislation before government directed at lawful access. We need to update the ability to intercept, to get current with technology, and I realize there is other legislation. That is just one kind of additional power, based on our experience to date, and certainly with matters that are before the court, that really have underscored the need for changes in the ability of police to lawfully intercept communication.

Going back to your original question, in my view, the definition of terrorism is critical in that piece of legislation because we need to differentiate between other types of criminal conduct, and criminal conduct that is motivated by terrorist purposes. We need that definition in order to pass the threshold and invoke the provisions of the legislation that are available to law enforcement to help us do our job and to prevent criminal acts.

I just wanted to make that comment.

**Senator Andreychuk:** I am now a little confused. Are you saying that you need a specific definition of terrorism, or do you need the particular one that identifies political, ideological and religious motivation? The point I was making is the United Nations does not need to put in political, ideological or religious motivation. Are you saying you have to? Do you need a specific definition that is workable?

**Mr. Bevan:** We need a definition that is workable.

**Senator Stratton:** Before I return to Senator Lynch-Staunton's question with respect to the borders, I would like you to think about what the greatest threat is to Canada regarding terrorism.

The shortage of resources, in effect, that Senator Lynch-Staunton had spoken about in Quebec, bothers me. Then there was reference in the newspaper article that he went through about Manitoba and Saskatchewan, in particular, with regard to resources.

When you said that there is a shortage of resources, the sense I got from your response was the shortage of resources was primarily monetary, that you could not get or obtain more personnel.

My sense is you have a shortage of personnel now. Is that true Commissioner Zaccardelli?

sont voisins de détachements de la Sûreté du Québec. À cause de nos différences constitutionnelles et provinciales, même si nous visons l'intégration de nos efforts pour améliorer l'efficacité, la tâche n'est pas aussi facile qu'elle devrait l'être si nous voulons obtenir une véritable intégration.

**M. Bevan :** Serait-il utile pour nous d'avoir plus de pouvoirs? Absolument. Je sais que le gouvernement étudie un autre projet de loi concernant l'accès autorisé. Nous devons mettre à jour nos pouvoirs d'interception, nos possibilités techniques et je sais qu'on prépare d'autres législations. Ce n'est qu'une sorte de pouvoirs additionnels, fondé sur notre expérience jusqu'à ce jour, sans oublier les causes dont sont déjà saisis les tribunaux, qui ont vraiment souligné qu'il faut effectuer des changements à ce que peut faire la police pour intercepter, légalement, les communications.

Pour en revenir à votre première question, à mon avis, il est important de pouvoir définir le terrorisme dans cette loi parce qu'il nous y faut faire la différence entre ce qui constitue une conduite criminelle et une conduite criminelle motivée par une philosophie terroriste. Cette définition est nécessaire si nous voulons dépasser le seuil et invoquer les dispositions de la loi dont peuvent se prévaloir les forces de l'ordre pour nous aider à faire notre travail et à empêcher que ne soient commis des actes criminels.

C'est un commentaire que je tenais à faire.

**Le sénateur Andreychuk :** Là, je suis mêlée. Êtes-vous en train de dire qu'il vous faut une définition précise du terrorisme ou que vous avez besoin de la définition précise qui traite de motivation politique, idéologique et religieuse? Je disais précisément que les Nations Unies n'ont pas cru bon de citer la motivation politique, idéologique ou religieuse. Nous dites-vous qu'il faut le faire, par contre? Avez-vous besoin d'une définition précise qui soit pratique?

**M. Bevan :** Il nous faut une définition pratique.

**Le sénateur Stratton :** Avant de retourner à la question du sénateur Lynch-Staunton concernant les frontières, j'aimerais que vous nous disiez ce qui constitue la plus grande menace envers le Canada au niveau du terrorisme.

Ce manque de ressources dont a parlé le sénateur Lynch-Staunton au Québec, m'inquiète. Ensuite, il y a eu ce renvoi à l'article de journal concernant le Manitoba et la Saskatchewan, plus précisément, pour ce qui est des ressources.

Quand vous avez dit qu'il y a un manque de ressources, j'ai cru comprendre, d'après votre réponse, qu'il y avait un manque de ressources monétaires, surtout, mais que vous ne pouviez pas obtenir plus de personnel.

Je comprends que vous manquiez de personnel, à l'heure actuelle. Est-ce bien le cas, commissaire Zaccardelli?



**Mr. Zaccardelli:** The fact is, we are given certain resources, and my job is to deploy them as best I can. The resources I have do not enable me to do all the things I would like to do, or what a lot of the folks in our country would like me to do.

I must distinguish here. In Quebec, as in Ontario, there are clear mandates that we each have. I do not have the mandate in Ontario or in Quebec to be a uniform presence, to provide a police service to the local communities. I do not have that. I have a very specific mandate.

**Senator Stratton:** You do in Manitoba, and as I understand it, Saskatchewan. You are telling me that in Manitoba and Saskatchewan, if you have an ordinary complement of officers in those two provinces, you are not short of officers in those provinces?

**Mr. Zaccardelli:** We are short.

**Senator Stratton:** That is what I was expecting you to say. Can you explain why? It is not something particularly secretive. It is well known that you are short of officers, in my province in particular. Is there a reason? Is there an explanation, and are you making moves to fulfil that complement of officers, because the concern again is security. You are responsible in Manitoba for that, and would you tell us what steps you are taking to fulfil that complement?

**Mr. Zaccardelli:** I want to put things in perspective, senator. It took the RCMP 126 years to go from zero to a \$2-billion budget. In the last six years, we went from \$2 billion to \$3 billion. We have been treated fairly kindly by the government.

As I said, we still have a shortage of resources. In Manitoba we are the police force of jurisdiction provincially. The uniform presence that we have in Manitoba is not determined by me or by the federal government. That is determined by the province, by contract. It is whatever the province decides they wish to spend on policing. That determines how many bodies I can have in uniform. That is complemented, as you know, by a federal presence. Those federal resources provide a certain type of specialized policing: federal policing, organized crime and drug sections. They work in a complementary way with the uniform people, and they are also integrated with Winnipeg and Brandon. At the end of the day, the bulk of our presence in Manitoba is determined by the elected officials in Manitoba, in terms of how much they want to spend on policing in Manitoba.

In both cases, I have argued strongly for the federal government to increase its presence, and I have also argued with Premier Gary Doer to increase the complement. This year he has increased it. He has given us 28 more positions in Manitoba. We are actively negotiating with the Province of Alberta, for example. We are looking at over 300 positions in Alberta. They have no deficit in Alberta, senator. They can afford more. Every province is different. Every province and territory has to be negotiated between Minister Anne McLellan's office and the provinces, so their ability to pay or how much they want to allocate determines how many people I can put on the ground.

**M. Zaccardelli :** À vrai dire, on nous donne une certaine quantité de ressources et il me revient de les déployer au mieux de mes possibilités. Les ressources dont je dispose ne me permettent de faire tout ce que j'aimerais faire ni ce que beaucoup de nos concitoyens aimeraient que je fasse.

Je dois faire une distinction ici. Au Québec, tout comme en Ontario, il existe des mandats très clairs pour chacun. Je n'ai pas le mandat, en Ontario ou au Québec, d'assurer un service d'agents en uniforme, c'est-à-dire de fournir un service de police au niveau local. Je n'ai pas ce mandat-là. J'ai un mandat très précis.

**Le sénateur Stratton :** Par contre, si j'ai bien compris, vous avez ce mandat au Manitoba et en Saskatchewan. Me dites-vous qu'au Manitoba et en Saskatchewan, si vous y avez des effectifs normaux d'agents dans ces deux provinces, que vous ne manquez pas d'agents dans ces provinces?

**M. Zaccardelli :** Nous sommes en pénurie.

**Le sénateur Stratton :** Je m'y attendais. Pouvez-vous nous dire pourquoi? Ce n'est pas un grand secret. On sait bien qu'il vous manque de policiers, surtout dans ma province. Y a-t-il une raison à cela? Comment cela s'explique-t-il et faites-vous quelque chose pour augmenter vos rangs parce que, encore une fois, ce qui inquiète, c'est la sécurité. Vous en êtes responsable au Manitoba. Pourriez-vous nous dire ce que vous avez fait pour augmenter le personnel?

**M. Zaccardelli :** J'aimerais remettre les choses en perspective, sénateur. Il a fallu 126 ans à la GRC pour passer d'un budget de zéro à 2 milliards de dollars. Pendant les six dernières années, notre budget est passé de 2 milliards de dollars à 3 milliards de dollars. Ce gouvernement nous a fort bien traités.

Comme je l'ai dit, nous manquons toujours de ressources. Au Manitoba, c'est nous qui faisons office de police provinciale. Ce n'est pas le gouvernement fédéral ni moi-même qui décidons combien d'agents de la GRC patrouilleront le Manitoba. C'est la province qui décide, dans un contrat. C'est la province qui décide combien de fonds elle veut affecter à la police. C'est cela qui détermine combien j'y aurai d'agents en uniforme. Comme vous le savez, il y a une présence fédérale qui ajoute un complément. Ces ressources fédérales fournissent un certain service de police spécialisé : police fédérale, crime organisé, drogue. Ces services fournissent un complément de ressources à nos gens en uniforme et il y a aussi intégration avec Winnipeg et Brandon. En bout du compte, le gros de notre présence au Manitoba est décidé par les gens du Manitoba, c'est-à-dire combien ils veulent consacrer d'argent aux forces policières au Manitoba.

Dans les deux cas, j'ai poussé très fermement pour que le gouvernement fédéral y augmente sa présence et j'ai aussi fait des pressions auprès du premier ministre Gary Doer pour augmenter nos effectifs. Il l'a fait cette année. Il a ajouté 28 postes au Manitoba. Nous sommes en pleine négociation avec l'Alberta, par exemple. Il s'agit de plus de 300 postes en Alberta. Il n'y a pas de déficit en Alberta, sénateur. Cette province en a les moyens. C'est différent pour chaque province. La ministre Anne McLellan et son cabinet doivent négocier un à un avec chaque province et chaque territoire pour savoir combien elles vont payer et c'est cela qui décide où les agents seront affectés et combien il y en aura.

**Senator Stratton:** In my view, at least from what I have heard, you are still short of men and women under the existing budgets, are you not?

**Mr. Zaccardelli:** No.

**Senator Stratton:** Are you short individuals, personnel, on the ground in Manitoba? Within the existing budgets, are you still short of personnel?

**Mr. Zaccardelli:** No, we are not. We are spending right up to the cap.

**Senator Stratton:** This may be a soft topic, but I would like to ask you about security on the Hill. The United States Congress and Westminster each appear to have one unified force within their facility, whereas we have two. The House of Commons and the Senate each have their own security force.

Do you believe there should be one unified security force on the Hill, or can we manage with two?

**Mr. Zaccardelli:** It will get me into trouble senator, but my view is you have to unify that.

**The Chairman:** Thank you very much, Senator Stratton. That was a very good, snappy answer there, commissioner.

**Senator Smith:** Commissioner Zaccardelli, in your submission you referred to striking the right balance between security and human rights, and I think we all want to do that. Whether that balance is perfect, it may be, like beauty, in the eye of the beholder. On balance, you seem to be comfortable, but in terms of whether there were areas that could be improved, you referred to this writap situation, where you can have that notice postponed for three years but not in the case of a search warrant. That is fairly clear.

Commissioner Boniface, you referred to no easy mechanism to work across provincial borders. I am not sure exactly what there might be that would be within federal jurisdiction to resolve that, but we would want to hear about it if there was. Mr. Bevan, you referred to matters before the court.

On these specific things, if you want to clarify these little fine tunings that might address these areas of concern, I think it would be helpful. I would invite to you write us a letter and spell it out, and you can give some thought to it and get whatever legal counsel is appropriate, so we have it as precisely as possible. I do not need to ask a question because they are all nodding that they will do that. I am being concise and succinct.

**The Chairman:** An admiral example, Senator Smith.

Colleagues, that will bring this session today to an end. I want to thank our panel. Clearly, the committee takes your presence and your importance within the larger issue very

**Le sénateur Stratton :** À mon avis, du moins d'après ce que j'ai entendu, vous manquez toujours d'hommes et de femmes avec vos budgets actuels, n'est-ce pas?

**M. Zaccardelli :** Non.

**Le sénateur Stratton :** Êtes-vous à cours de gens ou de personnel au Manitoba même? Tenant compte du budget actuel, vous y manque-t-il toujours du personnel?

**M. Zaccardelli :** Non, ce n'est pas le cas. Nous dépensons la totalité du budget.

**Le sénateur Stratton :** C'est peut-être un sujet délicat, mais j'aimerais vous parler de la sécurité sur la Colline. Le Congrès des États-Unis et Westminster semblent chacun disposé d'un service unique pour les servir tandis que nous en avons deux. La Chambre des communes et le Sénat ont chacun leur propre force de sécurité.

Croyez-vous qu'il ne devrait y avoir qu'un service de sécurité sur la Colline ou peut-on se tirer d'affaire avec deux services?

**M. Zaccardelli :** Je vais me plonger dans l'eau bouillante, monsieur le sénateur, mais à mon avis il faudrait n'avoir qu'un service.

**La présidente :** Merci beaucoup, sénateur Stratton. Une bonne petite réponse brève et qui va droit au but, commissaire.

**Le sénateur Smith :** Commissaire Zaccardelli, dans votre présentation vous avez parlé d'un équilibre à parfaire entre les droits de la personne et la sécurité et je crois que cela nous tient tous à cœur. Que l'équilibre soit parfait ou non, comme le dit le dicton « Il n'y a point de laides amours ». En gros, vous semblez vous trouver à l'aise avec la situation, mais quant à savoir où il pourrait y avoir des améliorations, vous avez parlé des tables d'écoute, avec lesquelles l'avis peut être retardée pendant trois ans; mais que ce n'est pas le cas pour les mandats de perquisition. C'est assez clair.

Madame la commissaire, vous avez dit qu'il n'y avait pas de mécanisme facile qui transcende les frontières provinciales. Je ne sais pas précisément ce qu'il y aurait au ressort fédéral pour régler cela, mais nous aimerions en entendre parler si une telle chose existait. Monsieur Bevan, vous avez parlé de cause devant les tribunaux.

À propos de ces questions précises, si vous pouviez donner des précisions concernant les améliorations à apporter pour répondre à ces préoccupations, je crois que ce serait utile. Je vous inviterai à nous expliquer tout ça dans une lettre, et vous pourrez y réfléchir et obtenir les avis juridiques voulus, pour que ce soit aussi précis que possible. Je n'ai pas besoin de poser de questions puisqu'ils font tous des signes de tête affirmatifs indiquant qu'ils le feront. Je suis concis et succinct.

**La présidente :** Un exemple admirable, sénateur Smith.

Chers collègues, ceci met fin à la séance d'aujourd'hui. Je tiens à remercier nos invités. Manifestement, le comité prend très au sérieux votre présence et votre importance dans le cadre de la

seriously, and I am sure, if given a long leash, we could go on for the entire day.

This has been a valuable morning. I thank you all.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, April 11, 2005

The Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act met this day at 12:42 p.m. to undertake a comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act, (S.C.2001, c.41).

**Senator Joyce Fairbairn** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I call the meeting to order. This is the 15th meeting with witnesses of the Special Senate Committee on the Anti-terrorism Act.

For our viewers, I will explain the purpose of this committee. In October 2001, as a direct response to the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C. and Pennsylvania, and at the request of the United Nations, the Canadian government introduced Bill C-36, the Anti-terrorism Act.

Given the urgency of the situation then, Parliament was asked to expedite our study as quickly as possible. We did that and the deadline for passage of the bill was in mid-December of 2001.

However, concerns were expressed that it was difficult to thoroughly assess the potential impact of this legislation in such a short time. For that reason, it was agreed that three years later, Parliament would be asked to examine the provisions of the act and its impact on Canadians with the benefit of hindsight and in a less emotionally charged situation for the public.

The work of this special committee represents the Senate's efforts to fulfill this obligation. When we have completed the study, we will make a report to the Senate outlining any issue that we believe should be addressed. The results of our work will be available to the government and to the people of Canada. I should say that the House of Commons is undertaking a similar process at this time.

So far, the committee has met with government ministers and officials, the Director of the Canadian Security Intelligence Service, international and domestic experts on the threat environment and individual legal experts. Today, we are hearing from those who exercise the powers of the act on the front lines.

This afternoon we will begin by hearing from Mr. Keith Coulter, Chief of the Communications Security Establishment. He is joined by Ms. Barb Gibbons, Deputy Chief of Corporate Services; Mr. John Ossowski, Director General, Policy and Communications; Mr. David Akman, Director of Legal Services

question plus large, et je suis certain que s'il y avait beaucoup de mou dans notre laisse, nous pourrions poursuivre pendant toute la journée.

La matinée nous a été très utile. Merci à vous tous.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 11 avril 2005

Le Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste se réunit ce jour à 12 h 48 pour procéder à un examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste (L.C. 2001, ch.41).

**Le sénateur Joyce Fairbairn** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Nous tenons maintenant la 15<sup>e</sup> séance du Comité sénatorial spécial sur la Loi antiterroriste et nous entendrons des témoins.

Je vais expliquer aux téléspectateurs la raison d'être du comité. En octobre 2001, en réaction directe aux attentats terroristes à New York, à Washington, D.C., et en Pennsylvanie, et à la demande de l'ONU, le gouvernement canadien a présenté le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste.

Étant donné l'urgence de la situation à l'époque, le Parlement a été invité à accélérer son étude du projet de loi, et nous avons accepté de le faire. La date limite pour l'adoption de ce projet de loi avait été fixée à la mi-décembre 2001.

Toutefois, pour apaiser les craintes de ceux qui estimaient qu'il était difficile d'en évaluer pleinement les répercussions en si peu de temps, il a été décidé que le Parlement serait invité au bout de trois ans à revoir les dispositions de la loi et ses répercussions sur les Canadiens en ayant un peu plus de recul et dans un contexte un peu moins chargé d'émotions.

Les travaux du comité spécial viennent concrétiser cet engagement pour ce qui est du Sénat. Quand nous aurons terminé cette étude, nous présenterons au Sénat un rapport dans lequel nous exposerons tous les problèmes dont il y aurait lieu, selon lui, de s'occuper, et nos travaux seront mis à la disposition du gouvernement et du grand public. Je signale que la Chambre des communes a entrepris un processus analogue.

Le comité a jusqu'ici entendu des ministres et des fonctionnaires, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité, des experts internationaux ou canadiens en matière de menaces terroristes ainsi que des experts juridiques. Aujourd'hui, nous entendons le témoignage de ceux qui appliquent les pouvoirs conférés par la loi en première ligne.

Nous entendrons tout d'abord M. Keith Coulter, chef du Centre de la sécurité des télécommunications. Il est accompagné de Mme Barb Gibbons, chef adjoint des Services centraux, de M. John Ossowski, directeur général des Politiques et des communications, ainsi que de M. David Akman, directeur des



and General Counsel. We will conclude this afternoon's meeting by hearing from Mr. Edgar MacLeod, President of the Canadian Association of Chiefs of Police. He will be joined by Mr. Vince Westwick and Mr. Frank Ryder, Co-Chairs of their Law Amendments Committee.

Honourable senators, I would ask that you keep your questions short and to the point — answers as well — so that we can get the full benefit of our discussion today. Welcome to you all. We are grateful and pleased that you are here.

[Translation]

**Mr. Keith Coulter, Chief, Communications Security Establishment:** Madam Chair, thank you for inviting me to appear before you today as Chief of the Communications Security Establishment. I welcome this opportunity to talk with you about the impact the Anti-terrorism Act has had on CSE.

[English]

I will be giving you a somewhat abridged version of my opening statement to be respectful of the time limits here. The somewhat longer version was given to the clerk.

Clearly, the brutal terrorist attacks of September 11, 2001, changed for ever the way that we deal with security issues in North America. These events were a wake-up call for Canada and a turning point for CSE.

The Anti-terrorism Act, proclaimed into law in December 2001, impacted CSE in two important ways. It provided CSE with a legislated mandate and it filled an authority gap, thus enabling CSE to engage in the war on terrorism. Under its legislated mandate, CSE engages in three broad areas of activity.

First, CSE uses high-technology methods to acquire foreign communications in order to provide the Government of Canada with foreign intelligence. CSE's job is to precisely locate communications that contain valuable foreign intelligence, acquire them, process them to understand the information they contain, and pass that information to the people who need it. In line with the priorities approved by cabinet, CSE provides intelligence to hundreds of clients across the federal government. This intelligence helps them to better understand global issues. It informs their decisions. It contributes to the development of our foreign and defence policies. Most importantly, it helps to protect the security of our country and its citizens.

Second, CSE provides advice, guidance and services to help ensure the protection of electronic information. In this area we work with other government organizations to predict and prevent cyber-attacks and we help develop and approve

Services juridiques et avocat général. Nous terminerons notre réunion de cet après-midi en entendant le témoignage de M. Edgar MacLeod, président de l'Association canadienne des chefs de police. Il sera accompagné de M. Vince Westwick et de M. Frank Ryder, tous deux coprésidents du Comité des amendements législatifs de l'association.

Honorables sénateurs, je vous demande d'être brefs dans vos questions. Je demande également aux témoins de répondre brièvement afin que nous puissions tous bénéficier de notre discussion d'aujourd'hui. Bienvenue à tous et merci de votre présence.

[Français]

**M. Keith Coulter, chef, Centre de la sécurité des télécommunications :** Madame la présidente, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant vous, aujourd'hui, à titre de chef du Centre de la sécurité des télécommunications. J'apprécie cette occasion qui m'est donnée de discuter avec vous de l'impact de la Loi antiterroriste sur le CST.

[Traduction]

Je vais abréger quelque peu ma déclaration préliminaire compte tenu des limites de temps. Le document contenant la version complète a été remis à votre greffier.

De toute évidence, les terribles attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont bouleversé à jamais notre façon de traiter les questions de sécurité en Amérique du Nord. Ces événements ont été un réveil brutal pour le Canada et un point tournant pour le CST.

La Loi antiterroriste qui a été proclamée en décembre 2001 a eu deux impacts importants sur le CST : elle a conféré au CST un mandat législatif et elle a comblé une lacune en matière de pouvoirs qui a permis au CST de s'engager dans la guerre contre le terrorisme. En vertu de son mandat conféré par la loi, la CST assume trois grands rôles.

Premièrement, le CST utilise des méthodes à la fine pointe de la technologie pour intercepter des communications étrangères afin de fournir du renseignement étranger au gouvernement du Canada. Le travail du CST est de repérer précisément les communications qui contiennent du renseignement étranger utile, de les intercepter, de les traiter pour comprendre l'information qu'elles contiennent et de diffuser cette dernière aux personnes qui en ont besoin. Conformément aux priorités approuvées par le Cabinet, le CST fournit du renseignement à des centaines de clients du gouvernement fédéral. Ce renseignement les aide à mieux comprendre les enjeux mondiaux. Il étaye leurs décisions. Il contribue à l'élaboration des politiques étrangères et des politiques de défense du Canada. Et plus important encore, il aide à protéger la sécurité du pays et de ses citoyens et citoyennes.

Deuxièmement, le CST fournit des avis, des conseils et des services pour aider à protéger l'information électronique. Dans ce domaine, nous collaborons avec d'autres organismes du gouvernement pour prédire et prévenir les cyberattaques, et

the secure communications systems and devices that protect the government's most sensitive information.

Third, CSE provides support to federal law enforcement and security agencies. This is a natural extension of CSE's technical expertise in areas like cryptology and IT security. It is critical to understand here that under this third element of our mandate, CSE may provide technical and operational assistance to our federal partners only under the parameters of their own authority and limitations.

Let me now turn to the significant legislative gaps in CSE's authority structure that were addressed in the Anti-terrorism Act. Throughout the 1990s, as CSE moved further away from its Cold War focus, the pace of change in the telecommunications world moved from evolutionary to truly revolutionary. New technologies proliferated. The volume, variety and velocity of communications increased exponentially. The routing of messages became unpredictable. Anything could be anywhere in this new communications landscape. In this new environment, prior to the passage of the Anti-terrorism Act, the absolute prohibition against intercepting private communications contained in Part VI of the Criminal Code was increasingly scripting CSE out of its basic mission — to collect foreign communications.

To appreciate this impact, it is important to understand that the Criminal Code definition of a "private communication" includes any communication with a reasonable expectation of privacy that originates or terminates in Canada. This Criminal Code provision affected CSE in two ways. First, it prevented CSE from intercepting communications that an intelligence target abroad sent to or received from Canada. For example, CSE could not provide intelligence on a known terrorist group abroad if it was communicating with a member or accomplice in Canada. Second, this provision prevented CSE from intercepting any communications that might contain private communications. The difficulty here was that, in this new technological environment where anything could be anywhere in virtually endless communications haystacks and electronic highways, it was impossible for CSE to prove, before it acquired a communication, that both ends of the communication would be foreign. The result was that as technologies continued to evolve, CSE was increasingly unable to access valuable intelligence sources. By the time of the events of 9/11, all of CSE's international partners — the U.S., Britain, Australia and New Zealand — had already found ways to deal with this issue. CSE was being left behind.

nous aidons à développer et à approuver les systèmes et dispositifs de communications sécurisés qui protègent l'information la plus sensible du gouvernement.

Troisièmement, le CST fournit un soutien aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité. C'est là un prolongement naturel de l'expertise technique du CST dans les domaines tels le chiffrement et la sécurité des TI. Il faut absolument comprendre que, dans le cadre de ce troisième élément de son mandat, le CST peut fournir de l'aide technique et opérationnelle à ses partenaires fédéraux uniquement dans le cadre de leurs propres pouvoirs et limites.

Permettez-moi maintenant de passer aux graves lacunes juridiques que comportait la structure des pouvoirs du CST, auxquelles la Loi antiterroriste a remédié. Pendant les années 90, alors que le CST se délestait des charges engendrées par la guerre froide, le monde des télécommunications prenait son essor à un rythme révolutionnaire. Les nouvelles technologies ont connu une expansion sans égale. Le volume, la diversité et la rapidité des communications se sont accrus à une vitesse exponentielle. Le routage des messages est devenu imprévisible. On pouvait trouver de tout n'importe où dans le paysage des communications. Dans ce nouvel environnement, avant l'adoption de la Loi antiterroriste, l'interdiction absolue d'intercepter des communications privées, énoncée dans la partie VI du Code criminel, privait de plus en plus le CST des moyens d'accomplir sa mission de base, celle de recueillir des communications étrangères.

Pour apprécier cet impact à sa juste valeur, il est important de comprendre que la définition d'une communication privée, telle que l'entend le Code criminel, comprend toute communication dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle reste privée, qui débute ou prend fin au Canada. Cette disposition du Code criminel touchait le CST de deux façons. Premièrement, elle empêchait le CST d'intercepter une communication envoyée du Canada ou reçue du Canada vers une cible de renseignement étranger. Par exemple, le CST ne pouvait pas fournir de renseignements sur un groupe terroriste connu à l'étranger si celui-ci communiquait avec un de ses membres ou avec un complice au Canada. Deuxièmement, cette disposition empêchait le CST d'intercepter toute communication qui pouvait contenir de l'information privée. Il y avait là un obstacle supplémentaire, car dans ce nouvel environnement technologique où tout se trouve n'importe où, cette jungle pratiquement infinie de communications et d'autoroutes électroniques, il était impossible pour le CST de démontrer, avant qu'il n'ait intercepté la communication, que sa provenance et sa destination étaient toutes les deux étrangères. Le résultat était qu'à mesure que les technologies évoluaient, le CST était de plus en plus incapable d'accéder à des sources de renseignements utiles. Au moment où les événements du 11 septembre ont eu lieu, tous les principaux partenaires internationaux du CST, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, avaient déjà trouvé des solutions à ce problème. Le CST se faisait devancer.

*[Translation]*

With respect to its protection mandate, CSE's ability to protect electronic information and systems was being similarly eroded. In the new cyber environment, CSE needed to monitor activity on Government of Canada networks, and to sample messages that have characteristics associated with viruses or other malicious code. Yet the Criminal Code prohibition against intercepting private communications also prevented CSE from undertaking these essential protection activities. As a result, the essential tools of information protection were rapidly moving beyond CSE's reach as well.

*[English]*

Nothing could have highlighted more clearly the limits of CSE's authorities than the events of September 11, 2001. In the aftermath of these events, CSE provisions in the Anti-terrorism Act were designed to ensure CSE's authorities reflected both the requirements of the new security environment and the realities of modern communications, as well as the obligation to protect the privacy of Canadians. Specifically, steps were taken to exempt CSE from Part VI of the Criminal Code, where CSE could demonstrate that it needed this to fulfill its mandate. The act thus created a mechanism, an authorization by the Minister of National Defence, which allowed CSE to get back into the game. I want to be very clear about how this works.

Under the legislation, CSE is prohibited from directing its activities against Canadians or anyone else located within the 12-mile limit that defines Canadian territory. CSE is also prohibited from directing its activities at Canadians abroad, defined in the act as Canadians or permanent residents. However, under ministerial authority, when directing its activities at foreign entities abroad, CSE can now conduct operations, even if doing so risks acquiring private communications.

When this occurs, the act allows CSE to use and retain these communications if a very strict set of conditions is met; otherwise, upon recognition, they are deleted.

Similarly, CSE may obtain a ministerial authorization to carry out essential IT security activities that run the risk of intercepting private communications. In practice, with respect to both foreign intelligence and IT security, CSE requests ministerial authorizations to ensure legal protection against what otherwise would be a Criminal Code offence of intercepting private communications that might be acquired incidentally by CSE in the course of carrying out specific collection and protection activities. It is important to understand that such "activities or class of activities," to use the legislative phrase, are permitted only after the minister is satisfied following an in-depth review by the Department of Justice that the specific legislative conditions have been met.

*[Français]*

À l'égard de notre mandat de protection, le CST perd également sa capacité de protéger l'information et les systèmes électroniques. Dans le nouvel environnement cybernétique, le CST devrait subir les activités des réseaux du gouvernement du Canada et obtenir des échantillons de message ayant des signes de virus ou d'autres codes malveillants. Donc, en interdisant d'intercepter des communications privées, le Code criminel empêchait le CST d'entreprendre ses activités essentielles. Comme résultat, le CST perdait rapidement son emprise sur les outils essentiels de protection de l'information.

*[Traduction]*

Rien n'aurait pu souligner plus clairement les limites du pouvoir du CST que les événements du 11 septembre 2001. Suite à ces événements, les dispositions relatives au CST dans la Loi antiterroriste ont été conçues pour que les pouvoirs du CST reflètent à la fois les exigences du nouvel environnement de sécurité et les réalités des communications modernes, ainsi que l'obligation de protéger la vie privée des Canadiens. Plus précisément, des mesures ont été prises pour exempter le CST de la partie VI du Code criminel, lorsque le CST pouvait démontrer qu'il avait besoin de cette exemption pour remplir son mandat. La loi comprend donc un mécanisme, une autorisation du ministre de la Défense nationale, qui a permis au CST de se remettre à niveau. Je veux vous expliquer clairement comment cela fonctionne.

En vertu de la loi, le CST n'a pas le droit de diriger ses activités contre des personnes qui se trouvent dans le rayon de 12 milles délimitant le territoire canadien, que ces personnes soient canadiennes ou étrangères. Le CST n'a pas le droit non plus de diriger ses activités contre les Canadiens à l'étranger, que la loi définit comme étant des Canadiens ou des résidents permanents. Toutefois, avec une autorisation ministérielle, lorsqu'il dirige ses activités contre des entités étrangères dans d'autres pays, le CST peut maintenant mener des activités même si ce faisant il risque d'acquies des communications privées.

Lorsque cela se produit, la loi permet au CST d'utiliser et de conserver ces communications, moyennant des mesures de protection très strictes; autrement, dès qu'elles sont identifiées comme telles, les communications privées sont supprimées.

De même, le CST peut maintenant obtenir une autorisation ministérielle pour mener des activités de sécurité des TI essentielles dans le cadre desquelles des communications privées pourraient être interceptées. En pratique, aussi bien pour le renseignement étranger que pour la sécurité des TI, le CST demande une autorisation ministérielle pour s'assurer d'une protection légale contre ce qui représenterait autrement une infraction au Code criminel, celle d'intercepter des communications privées qu'il pourrait acquies incidemment dans le cadre d'activités précises de collecte ou de protection. Il faut comprendre que ces « activités ou catégories d'activités », pour employer l'expression juridique, ne sont permises qu'une fois que le ministre est satisfait, après un examen approfondi du ministère de la Justice, que les conditions précises soulignées dans la loi ont été respectées.



Since the CSE's legislation was passed, ministerial authorizations have allowed us to significantly increase our ability to provide high-value foreign intelligence. Obviously, I cannot divulge any details on CSE's foreign intelligence successes in this public forum. However, intelligence provided by CSE has been directly responsible for helping to protect Canadian troops in Afghanistan from terrorist attacks. I can also say that CSE has provided intelligence on foreign terrorist targets used to protect the safety and interests of Canadians and our closest allies. The CSE would not have been able to acquire this intelligence prior to the Anti-terrorism Act. Similarly, CSE's IT security program has used ministerial authorizations to ensure that the Government of Canada's computer systems and networks are better protected from cyber-attack.

I will speak to the measures in place for CSE to protect the privacy of Canadians. Before providing a ministerial authorization, the minister must be satisfied that, among other things, appropriate measures are in place to protect the privacy of Canadians. The CSE has comprehensive procedures to ensure that its activities respect the Charter right to privacy, in letter and in spirit. This obligation is taken seriously by all CSE employees, who receive extensive direction and training in this area.

In addition, CSE has instituted new procedures for activities conducted under ministerial authorization to ensure that its activities are directed at foreign entities abroad at all times, and that any intercepted private communications are used or retained only if they are essential to international affairs, defence or security. The CSE also works closely with an on-site legal team assigned from the Department of Justice to ensure that its practices and procedures satisfy all legislated requirements. In addition, the CSE Commissioner, former Chief Justice of the Supreme Court of Canada the Right Honourable Antonio Lamer, operates independently, and the position was formalized in the Anti-terrorism Act. Commissioner Lamer has a mandate to review CSE's activities to ensure they are lawful, and he has unfettered access to all CSE personnel and documentation. The commissioner is required by the act to report to the Minister of National Defence annually on his review of CSE's activities. The minister then tables that report in Parliament. As well, the commissioner provides to the minister, on a regular basis, classified reports that focus on specific programs or issues. I note to senators that since the office was established in 1996, the commissioner has confirmed consistently that all CSE activities reviewed were lawful. In addition, since the enactment of the anti-terrorism legislation, the Office of the Privacy Commissioner has examined CSE's activities conducted under its new mandate. No issues of concern were identified.

Depuis l'adoption de la loi sur le CST, les autorisations ministérielles nous ont permis d'augmenter de façon importante notre capacité de fournir du renseignement étranger de grande valeur. Évidemment, je ne peux pas entrer dans les détails des succès du CST en matière de renseignement étranger dans cette tribune publique. Par contre, je peux vous assurer que le renseignement fourni par le CST a directement contribué à la protection des troupes canadiennes en Afghanistan contre des attaques terroristes. Je peux aussi affirmer que le CST a fourni du renseignement sur des cibles terroristes étrangères pour protéger la sécurité et les intérêts du Canada et de nos alliés les plus proches. Le CST n'aurait pas été capable d'obtenir ce renseignement avant la Loi antiterroriste. De même, dans le cadre de son programme de sécurité des TI, le CST a utilisé des autorisations ministérielles pour s'assurer que les systèmes et les réseaux informatiques du gouvernement du Canada sont mieux protégés contre les cyberattaques.

Permettez-moi maintenant de vous présenter les mesures qu'a mises en place le CST pour assurer la protection de la vie privée des Canadiens et des Canadiennes. Avant de délivrer une autorisation, le ministre doit être convaincu, entre autres, que les activités ne seront pas dirigées contre des Canadiens ni contre toute personne au Canada et qu'il existe des mesures satisfaisantes pour protéger la vie privée des Canadiens. À cet égard, le CST a établi des procédures complètes pour faire en sorte que ses activités respectent l'esprit et la lettre du droit à la vie privée prévu dans la Charte. Tous les membres du personnel du CST prennent très au sérieux cette obligation, et tous ont reçu des directives précises et une formation complète dans ce domaine.

De plus, le CST a institué des nouvelles procédures pour les activités menées dans le cadre d'autorisations ministérielles. Elles permettent d'assurer que les activités du CST sont dirigées contre des entités étrangères dans d'autres pays et que les communications privées interceptées ne seront utilisées ou conservées que si elles sont essentielles aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité. Le CST travaille aussi en étroite collaboration avec une équipe juridique du ministère de la Justice, située sur place, pour veiller à ce que ses pratiques et ses procédures répondent à toutes les exigences prescrites par la loi. Pour ce qui est des examens externes, le commissaire du CST, le très honorable Antonio Lamer, ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada, qui travaille indépendamment du CST, a vu son rôle être officialisé dans la Loi antiterroriste. Le commissaire a pour mandat de procéder à des examens concernant les activités du CST pour en contrôler la légalité. Il a libre accès à tout le personnel, à toute l'information et à tous les dossiers du CST. De par la loi, le commissaire doit tous les ans faire rapport au ministre de la Défense nationale de son examen des activités du CST. Le ministre présente ensuite ce rapport au Parlement. En plus, le commissaire soumet régulièrement au ministre des rapports classifiés qui portent plus précisément sur certains programmes ou dossiers. Je me permets d'indiquer aux sénateurs que depuis que son bureau a été fondé en 1996, le commissaire a toujours confirmé que toutes les activités du CST examinées étaient conformes à la loi. De plus, je note que, depuis que la Loi antiterroriste est entrée en vigueur, le Bureau du

## [Translation]

In short, I believe the authorities granted to CSE under the Anti-terrorism Act provide the right foundation for the organization's activities while protecting the privacy of Canadians. The act responded to an urgent need to update CSE's authorities, allowing the organization to address new threats and to keep pace with a rapidly changing communications environment.

## [English]

These new authorities are absolutely essential to CSE's operations, its ability to successfully overcome formidable technical obstacles and, ultimately, to contribute to Canada's security and other national interests. Indeed, in the current strategic and technological environment, CSE could not function effectively without them.

Three years ago, the Minister of National Defence and I explained to Parliament what CSE needed to help protect the security of Canadians. Parliament had the difficult task of ensuring the right balance between protecting the privacy rights of Canadians and protecting the nation's security. In the end, Parliament provided CSE with the critical authorities required to be effective in the new strategic and technological environment. It is my hope that Parliament will continue to support an authority structure for CSE that would allow it to address the serious security challenges facing Canada.

I would be happy to respond to any questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Coulter. It is interesting to see how CSE's opportunities have expanded.

**Senator Kinsella:** First, Mr. Coulter, are there any lacunae in this act as far as the CSE is concerned? Would you recommend additions to the act so that the CSE's mandate would be strengthened, secured or clarified?

**Mr. Coulter:** The short answer is no, but I would like to explain. We did a comprehensive analysis knowing that the legislation would be reviewed. We have learned about our legislation through various legal opinions written by the Department of Justice on evolving technologies and how we can approach our issues. The conclusion of the exercise determined that at this time we will not identify any gaps or seek additions to the act.

Senator, I believe that the future is uncertain. Technologies continue to evolve at a breathtaking pace and the threat environment could evolve as well. We might have to make recommendations at a time in the future.

When the events of 9/11 occurred, I was in a different position from my U.S. counterpart, who was able to tell his government that he had the necessary authority structure in place and that he

commissaire à la protection de la vie privée a examiné les activités du CST menées en vertu de son nouveau mandat et n'a exprimé aucune réserve.

## [Français]

En bref, les pouvoirs accordés au CST en vertu de la Loi antiterroriste fournissent une base solide aux activités de l'organisme tout en protégeant la vie privée des Canadiens et des Canadiennes. La loi a répondu à l'urgent besoin de mettre à jour les pouvoirs du CST permettant ainsi à l'organisme de contrer les nouvelles menaces et de suivre l'évolution rapide des communications.

## [Traduction]

Ces nouveaux pouvoirs sont absolument essentiels aux activités du CST, à sa capacité de surmonter des obstacles techniques incroyables et, en fin de compte, à sa capacité à contribuer à la sécurité du Canada et à ses autres intérêts nationaux. En fait, dans le contexte stratégique et technologique actuel, le CST ne peut pas fonctionner de façon efficace sans ces pouvoirs.

Il y a trois ans, le ministre de la Défense nationale et moi-même avons expliqué au Parlement ce dont le CST avait besoin pour aider à protéger la sécurité des Canadiens et des Canadiennes. Le Parlement avait alors la tâche difficile de trouver le juste équilibre entre la protection des droits à la vie privée des Canadiens et la sécurité du pays. En définitive, le Parlement a accordé au CST le pouvoir essentiel dont il avait besoin pour être efficace dans le nouvel environnement stratégique et technique. J'espère qu'il continuera à soutenir le CST en lui offrant une structure de pouvoir qui lui permettra de relever les défis très importants de la sécurité nationale auxquels est confronté notre pays.

Je serai heureux de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci, monsieur. Il est intéressant de constater à quel point les possibilités du CST ont été augmentées.

**Le sénateur Kinsella :** Tout d'abord, monsieur Coulter, existe-t-il des lacunes dans cette loi en ce qui concerne le CST? Recommanderiez-vous des ajouts à la loi afin que le mandat du CST soit renforcé, garanti ou précisé?

**M. Coulter :** En bref, non. Permettez-moi d'expliquer. Nous avons fait une analyse complète, sachant qu'il y avait un examen de la loi. Nous nous sommes renseignés sur notre loi par le biais de diverses opinions juridiques rédigées par le ministère de la Justice sur l'évolution des technologies et sur la façon dont nous pouvons aborder nos problèmes. Nous avons ainsi pu déterminer qu'il n'y a pas à l'heure actuelle de lacunes ou de dispositions manquantes dans la loi.

Sénateur, je crois que l'avenir est incertain. Les technologies continuent d'évoluer à un rythme effréné et les menaces pourraient évoluer également. Il se pourrait que nous ayons des recommandations à vous faire à l'avenir.

Lorsque se sont produits les événements du 11 septembre, j'étais dans une situation différente de celle de mon homologue américain, qui pouvait assurer à son gouvernement qu'il disposait

needed only resources to pursue terrorism. We were not in that position, and so we came forward with our request and received what we needed; and it still seems sufficient.

**Senator Kinsella:** If there were a recommendation, would it come from your minister? Who is your minister?

**Mr. Coulter:** Yes, it would come from the Minister of National Defence, to whom I answer. CSE would make its request of the minister. If he were comfortable with the request, then he would help CSE take it forward.

**Senator Kinsella:** Is the operation at CFB Leirtrim one of your major operations, or does that belong to you at all?

**Mr. Coulter:** Before the events of 9/11, we did not work as closely with the signals intelligence personnel at Canadian Forces Station Leirtrim in Ottawa as we do now. Over the last couple of years, we have tightened up with many government organizations. Our best effort has been to develop an integrated approach with the Canadian Forces to the gathering of foreign signals intelligence.

As the national cryptologic authority, I am the head of the national foreign intelligence SIGINT capability. I have certain responsibilities to ensure that our efforts are integrated with the Canadian Forces. We have a formal integrated model. I chair, with the Deputy Chief of the Defence Staff, regular meetings to oversee the implementation of this model. The results are extremely encouraging. We are working tightly together. It is supporting our troops abroad in places like Afghanistan much better than before. All of that, from my perspective, is going in a very good direction.

**Senator Kinsella:** Do you have a physical plant of your own?

**Mr. Coulter:** We do.

**Senator Kinsella:** Is its location classified?

**Mr. Coulter:** We have a campus of facilities. My office is in the old CBC building at 1500 Bronson Street. We have, on Heron Road, a major foreign intelligence complex. We have another building, soon to be two more, going up, because we are growing on that campus. We are working with Public Works and Treasury Board on a longer-term solution. The plan is, by the fall, to have a government approved, long-term accommodation plan for CSE. We have been adding buildings out on our campus because we needed floor space in a hurry.

**Senator Kinsella:** Do you have preventive attack responsibilities? For example, do you have responsibility to ensure the security of the network system of the Government of Canada from attack?

des pouvoirs nécessaires et qu'il ne lui manquait que des ressources pour s'attaquer au terrorisme. Nous n'étions pas dans cette situation, et c'est pourquoi nous avons présenté notre demande et reçu ce dont nous avons besoin; il semble que cela suffise encore.

**Le sénateur Kinsella :** S'il y avait une recommandation, viendrait-elle de votre ministre? Qui est votre ministre?

**M. Coulter :** Oui, la recommandation viendrait du ministre de la Défense nationale, de qui je relève. Le CST présenterait sa demande au ministre. S'il était d'accord avec la demande, il aiderait le CST à la faire progresser.

**Le sénateur Kinsella :** Les opérations menées à la BFC de Leirtrim font-elles partie de vos plus grandes opérations, ou relèvent-elles de vous?

**M. Coulter :** Avant les événements du 11 septembre, nous ne collaborions pas aussi étroitement que maintenant avec le personnel du renseignement électromagnétique de la station des Forces canadiennes Leirtrim à Ottawa. Au cours des deux dernières années, nous avons renforcé nos liens avec bon nombre d'organismes gouvernementaux. Nous avons surtout élaboré une approche intégrée, de concert avec les Forces canadiennes, pour recueillir du renseignement électromagnétique étranger.

À titre d'autorité nationale de la cryptologie, je dirige l'effectif national SIGINT du renseignement étranger. Je dois entre autres m'assurer que nos efforts sont intégrés à ceux des Forces canadiennes. Nous avons un modèle intégré officiel. De concert avec le chef adjoint de l'état-major, je préside régulièrement des réunions pour surveiller la mise en œuvre de ce modèle. Les résultats sont extrêmement encourageants. Nous travaillons en étroite collaboration. Nous pouvons ainsi accorder à nos troupes postées à l'étranger dans des endroits comme l'Afghanistan un soutien bien supérieur. À mon avis, toutes ces mesures sont bien orientées.

**Le sénateur Kinsella :** Avez-vous vos propres installations?

**M. Coulter :** Oui.

**Le sénateur Kinsella :** Son emplacement est-il secret?

**M. Coulter :** Nous avons un campus d'installations. Mon bureau est situé dans l'ancien édifice de la Société Radio-Canada, au 1550, rue Bronson. Nous avons également un grand complexe de renseignement étranger sur le chemin Heron. Nous sommes en train de construire l'autre édifice, et un autre encore bientôt, car nous commençons à manquer de place dans notre campus. Nous collaborons avec Travaux publics et le Conseil du Trésor pour trouver une solution à plus long terme. Nous prévoyons que, d'ici l'automne, le CST disposera d'un plan à long terme approuvé par le gouvernement pour ses locaux. Nous avons ajouté des édifices à notre campus car nous avons besoin de locaux rapidement.

**Le sénateur Kinsella :** Exercez-vous des fonctions en matière de prévention des attaques? Par exemple, êtes-vous chargés de veiller à la sécurité des réseaux du gouvernement du Canada et de les protéger contre toute attaque?



**Mr. Coulter:** If you want to think about us correctly, think of us as the highest end of leading-edge, cutting-edge technical expertise in the Government of Canada. We have to work with others. We are relatively small, and some government organizations are huge and have a lot of information technology infrastructure. We try to keep in front of things. The new National Security Policy and Budget 2004 gave us a boost to move forward into more prevention and prediction of cyber-attacks and look at threats and vulnerabilities over the long term, and we are building capacity to do that. We think protecting our cyber-infrastructure will be very important in the future.

**Senator Kinsella:** I am interested in the machinery of government and command and control. Who do I call on the carpet if the Government of Canada's system is attacked by things like nasty worms?

**Mr. Coulter:** The Government of Canada's systems can be attacked. The issue is if we do not successfully defend against that or are not aware of it. We do not have it perfect yet, but we work closely and collaboratively with a number of other government organizations. The overarching responsibility for the security aspects of critical infrastructure, including the government's infrastructure, now rests with Public Safety and Emergency Preparedness Canada. It inherited the responsibilities previously assigned to what we knew as OCIEP, the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness that was located over in DND. As part of a government reorganization in December 2004, that responsibility went to the new Department of Public Safety and Emergency Preparedness.

We are working hard on this. It is a very complicated area. We provide the leading-edge technical expertise. The government has given us additional and significant resources in this area that are allowing us to build capacity. In the budget process, in the National Security Policy process, we had a voice. I spoke forcefully about the need to do this because of how we see our cyber-future evolving, and I am happy to say that we are building capacity here that we need to face the future.

**Senator Kinsella:** One of the obvious ways to attack Canadians would be to attack a number of the critical infrastructure systems across the country. For example, I come from one of the provinces where there is a nuclear reactor generating electrical power. Do you have the responsibility to ensure that that infrastructure is defended against takeover by those who would wish to do harm? Let me go a little further. I admit openly that I have been watching a show called 24 on Monday nights, on which we saw a scenario of meltdowns at nuclear plants that can do tremendous harm. Is our infrastructure such, with those kinds of plants?

**M. Coulter :** Pour vous donner une bonne idée de qui nous sommes, disons que nous sommes les experts de la technologie de pointe au gouvernement du Canada. Mais nous devons collaborer avec d'autres organismes. Nous sommes un organisme de petite taille. D'autres sont énormes et possèdent une importante infrastructure informatique. Nous essayons de nous tenir au fait de l'évolution. La nouvelle politique nationale de sécurité et le Budget 2004 nous ont donné un élan supplémentaire dans notre orientation vers une augmentation de nos activités pour ce qui est de prévoir et de prévenir les cyberattaques et de détecter les menaces et nos points vulnérables à long terme. Nous nous dotons des ressources pour cela. Nous estimons qu'il sera très important, à l'avenir, de protéger notre infrastructure informatique.

**Le sénateur Kinsella :** Je m'intéresse à l'appareil gouvernemental ainsi qu'au commandement et au contrôle. À qui dois-je demander des comptes si le système du gouvernement du Canada est attaqué, par exemple, par de méchants vers?

**M. Coulter :** Les systèmes du gouvernement du Canada ne sont pas à l'abri des attaques. Si nous ne réussissons pas à nous défendre contre ces attaques ou qu'elles sont menées à notre insu, c'est un problème. Nos solutions ne sont pas encore parfaites, mais nous travaillons en étroite collaboration avec un certain nombre d'autres organismes gouvernementaux. C'est maintenant le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada qui assume la responsabilité générale de la sécurité de l'infrastructure critique, y compris de l'infrastructure du gouvernement. Le ministère a hérité de ces fonctions de ce que nous appelions autrefois le Bureau de protection de l'infrastructure critique et de la protection civile, qui était situé au MDN. Dans le cadre de la réorganisation gouvernementale de décembre 2004, cette fonction a été confiée au nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile.

C'est un domaine très complexe et nous déployons de grands efforts dans ce domaine. Nous fournissons des compétences techniques de pointe. Le gouvernement nous a consenti des ressources supplémentaires importantes dans ce domaine, ce qui nous permet d'augmenter notre capacité. Nous avons eu notre mot à dire dans le processus budgétaire, en ce qui a trait à la politique nationale de sécurité. J'ai chaudement défendu la nécessité de ces efforts compte tenu de l'évolution cybernétique future. J'ai le plaisir de vous dire que nous sommes en train de nous doter des ressources dont nous avons besoin pour faire face à l'avenir.

**Le sénateur Kinsella :** L'une des façons évidentes d'attaquer le Canada consisterait à attaquer un certain nombre de systèmes faisant partie de l'infrastructure critique aux quatre coins du pays. Par exemple, je viens d'une province qui possède un réacteur nucléaire pour produire de l'électricité. Êtes-vous chargés de voir à ce que cette infrastructure soit défendue contre tous ceux qui voudraient s'y attaquer? Permettez-moi d'aller plus loin. Je vous avoue que j'écoute les lundis soir une émission intitulée 24, dans laquelle on nous a montré entre autres un scénario de catastrophe dans une centrale nucléaire. Avons-nous une infrastructure de ce genre, de centrales comme celles-là?

We just had a few years ago the big blackout relating to electrical power generation. That is clearly provincial jurisdiction. I am interested to know where it all fits together so that, as Canadians, we are on top of defending against these cyber-attacks, particularly on the operational side, where the provinces are running the nuclear and other electrical generation activities. Would you explain to us who is in charge of what and how well it is working?

**Mr. Coulter:** Mr. Ossowski may wish to add something here, but the overall responsibility is with the new Public Safety and Emergency Preparedness Canada. A number of initiatives are in play here that will help us. I do not disagree with anything you have said in terms of describing the seriousness of all this. We provide the leading-edge technical analysis and expertise, advice, guidance and services into this mix, but PSEPC has the lead in terms of the federal government's capacity to protect our infrastructure.

To show you how this works, with respect to the blackout about a year and a half ago, for example, my assistant deputy minister in charge of IT security was part of the Canada-U.S. group that looked at all of this to try to learn the lessons. Obviously there were cyber-dimensions to this and cyber-vulnerabilities that were exposed in this exercise. As the technical expert, he played that back into Government of Canada decisions and discussions.

One other important issue that the National Security Policy announced is the need for a cyber-security task force to look at all of this from a national perspective. Other countries, such as the United States and the U.K., have already done an exercise like this, bringing the government players and the critical infrastructure people into the same discussion and developing a national consensus around how to tackle these problems, including the role of government with the private sector and so forth. I have been part of those discussions. We are not quite there yet in terms of a launch, but I have been to discussions with people from government and the private sector looking at how we can launch that task force and get an important piece of work done that can help guide our thinking as we move into the future.

The issues are very serious now. If we do not do the right things in terms of organizing ourselves and getting ready for ever more serious things, they could be our undoing. I do not want to stress that too strongly, but there are some risks here. It is my view that we are playing our role in terms of bringing attention to the right issues and that some important things are being organized and are happening. However, to say that we are where we want to be would be an exaggeration. We have some work to do on this.

Il y a quelques années, nous avons eu une grosse panne de courant liée à un problème de production d'électricité. Cette question relève clairement des provinces. J'aimerais savoir comment tout cela s'intègre afin que, au Canada, nous soyons en mesure de nous défendre contre ces cyberattaques, surtout en ce qui a trait aux opérations, alors que les provinces dirigent les activités de production d'électricité au moyen de centrales nucléaires ou par d'autres moyens. Pourriez-vous nous expliquer qui est responsable de ces activités et si cela fonctionne bien?

**M. Coulter :** M. Ossowski pourra peut-être ajouter à ma réponse, mais d'une façon générale, c'est au ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada qu'incombe cette responsabilité. Un certain nombre d'initiatives qui nous seront utiles ont été mises sur pied. Je suis d'accord avec ce que vous avez dit au sujet du sérieux de tout cela. Pour notre part, nous fournissons des analyses techniques et des compétences de pointe, des conseils et des services, mais c'est ce ministère qui dirige les ressources du gouvernement fédéral en matière de protection de notre infrastructure.

Voici comment cela fonctionne. Dans le cas de la panne d'électricité qui s'est produite il y a 18 mois, par exemple, mon sous-ministre adjoint chargé de la sécurité des TI faisait partie du groupe canado-américain qui a examiné ce problème afin d'en tirer des leçons. Cet examen a permis de faire ressortir les problèmes et les points faibles de tout le domaine informatique. À titre d'expert technique, il a appliqué les leçons qui en ont été tirées dans les décisions et les discussions du gouvernement du Canada.

Parmi les questions importantes annoncées dans la Politique nationale de sécurité, il y a la nécessité de mettre sur pied un groupe de travail sur la sécurité informatique afin d'examiner toutes ces questions dans une perspective nationale. D'autres pays, entre autres les États-Unis et le Royaume-Uni, ont déjà fait un examen de ce genre dans le cadre duquel ont été réunis les intervenants du gouvernement et de l'infrastructure critique dans une même discussion afin d'élaborer un consensus national sur la façon de régler ces problèmes. On y a entre autres défini le rôle du gouvernement par rapport au secteur privé, par exemple. J'ai participé à de telles discussions. Nous ne sommes pas encore prêts à lancer un tel examen, mais j'ai discuté avec des gens du gouvernement et du secteur privé pour voir comment nous pourrions mettre sur pied ce groupe de travail et réaliser un travail important qui pourrait nous aider dans notre réflexion pour l'avenir.

Les enjeux actuels sont très sérieux. Si nous ne faisons pas ce qu'il faut pour nous organiser et nous préparer à des problèmes de plus en plus sérieux, cela pourrait être notre perte. Je ne veux pas trop insister à ce sujet, mais il existe des risques. À mon avis, nous faisons notre part pour attirer l'attention sur les véritables problèmes et pour que des choses importantes soient organisées et se fassent. Il serait toutefois exagéré de dire que nous avons atteint notre objectif. Il reste encore du travail à faire.

**Senator Kinsella:** Finally, last week the Auditor General drew our attention to some problems with command and control in times of emergency. Have you had a chance to look at the Auditor General's report?

**Mr. Coulter:** This would be the February or April report?

**Senator Kinsella:** The one of 10 days ago.

**Mr. Coulter:** The only touching point that report had with our organization is it was looking at the allocation of funding for critical infrastructure protection from previous budgets. With respect to CSE, it said we used good criteria for allocating those resources.

**Senator Kinsella:** I asked the same question of the Commissioner of the RCMP, and he said the Auditor General had good things to say about that organization as well.

The point is the Auditor General has serious concerns about the command and control structure of the country dealing with an emergency. That was her point. I did not bring the documentation with me. If each agency is only looking at its own area, and yet you are saying we all have to cooperate, there cannot be these walls. We may get the walls down, but who will be in charge? As far as cyber-attacks are concerned, are you in charge? Is somebody else in charge? Who will call the shots in times of national emergencies?

**Mr. Coulter:** PSEPC has that overall responsibility for the government. The period that the Auditor General looked at was when OCIPEP was part of DND. We have moved on from there. We have a new organizational structure. It fits well with that of the United States, and PSEPC has the responsibility for tackling this set of issues.

**Senator Austin:** I would like to explore the extent of our operational jurisdiction with respect to Canadians, which you addressed in the presentation you made. You can easily postulate a situation where people with Canadian citizenship are highly active in terrorist situations. That could be entirely within Canada or linked to persons with Canadian citizenship who are resident abroad. It would seem natural to me that would likely be the case if people were trying to conduct terrorist activities here in Canada.

I see in your presentation that you cannot direct your activities against Canadians. I wonder how that lacuna, to use Senator Kinsella's word, is picked up in the security situation. If you cannot do it, why not? What was the underlying public policy reason you were excluded, and who does it?

**Le sénateur Kinsella :** Enfin, la vérificatrice générale a attiré la semaine dernière notre attention sur certains problèmes en matière de commande et de contrôle dans des cas d'urgence. Avez-vous eu l'occasion d'examiner le rapport de la vérificatrice générale?

**M. Coulter :** S'agit-il de son rapport de février ou d'avril?

**Le sénateur Kinsella :** Celui qu'elle a déposé il y a 10 jours.

**M. Coulter :** Le seul élément qui nous touchait dans son rapport était l'examen de l'attribution du financement au titre de la protection de l'infrastructure critique dans les budgets antérieurs. Pour ce qui est du CST, le rapport disait que nous avons appliqué de bons critères pour l'attribution de ces ressources.

**Le sénateur Kinsella :** J'ai posé la même question au commissaire de la GRC, et il m'a répondu que la vérificatrice générale avait fait des observations positives au sujet de son organisation également.

Le fait est que la vérificatrice générale a signalé des préoccupations graves au sujet de la structure de commande et de contrôle du pays dans les cas d'urgence. C'était son argument. Je n'ai pas amené le document avec moi. Chaque organisme ne s'occupe que de son propre secteur, même si vous dites que nous devons tous travailler de concert, et il ne devrait pas exister de telles divisions. Nous pouvons éliminer ces divisions, mais qui sera chargé de diriger les opérations? En ce qui a trait aux cyberattaques, est-ce vous qui êtes responsable? Est-ce quelqu'un d'autre? Qui sera chargé de prendre les décisions en cas d'urgence nationale?

**M. Coulter :** C'est le SPPCC qui assume cette responsabilité générale pour le gouvernement. La vérificatrice générale a examiné une période durant laquelle le BPIEPC faisait partie du MDN. Ce n'est plus le cas. Nous avons une nouvelle structure opérationnelle. Cette structure est bien adaptée à celle des États-Unis, et le SPPCC est chargé de ce genre de questions.

**Le sénateur Austin :** J'aimerais examiner quelle est l'étendue de vos pouvoirs, dans vos opérations, en ce qui a trait aux Canadiens. Vous en avez d'ailleurs parlé dans votre exposé. On peut facilement imaginer que des personnes possédant la citoyenneté canadienne puissent être très actives dans des activités terroristes. Ces personnes pourraient être au Canada ou être liées à des citoyens canadiens qui habitent à l'étranger. Il serait naturel à mon avis qu'une telle situation puisse exister si des gens essaient de se livrer à des activités terroristes ici au Canada.

J'ai remarqué que dans votre exposé, vous dites que vous ne pouvez pas diriger vos activités contre des Canadiens. Je me demande comment cette lacune, pour utiliser le terme du sénateur Kinsella, est corrigée dans le cas d'un problème de sécurité. Si vous en êtes empêché, pourquoi? Sur quel principe de politique publique s'est-on fondé pour exclure ces activités et qui s'en occupe?



**Mr. Coulter:** The short answer is that terrorism within the confines of our 12-mile territorial limit is an issue that CSIS tackles. We can provide them with technical or operational support, but that is something they focus on and have developed the capacity to do.

**Senator Austin:** You talk about being able to serve others within their legislative mandate. When you make this presentation about not having access to Canadians, do you go on to say, "However, if we are serving CSIS then we can do these things because they have the mandate to do them?" Are you a service provider to CSIS in this regard?

**Mr. Coulter:** We could be, but that is not the focus of our efforts. Because CSIS works through a court-warrant system, they are able to do what they need to do with respect to communications. They have the expertise. They have the authority to acquire communications within the territorial limit of Canada. We have built a system that goes outside Canada, and our focus is outside.

For example, we have been code makers and breakers since the Second World War. We have developed the best decryption capacity in this country, and it is world class. If CSIS runs across encrypted data that they want decoded, they would come to us with a specific request for that kind of operational assistance, and we would provide it to them as long as we knew that it was a legal authority, which is why I have a team of lawyers down the hall. We would ensure a warrant was in place, that the information that they wanted decrypted was obtained legally. Then we could offer them assistance, do the work and return it to them. That is the kind of activity we get involved in.

**Senator Austin:** Where you do not have the direct authority to do surveillance work within Canada or among Canadians, others have the authority to authorize you to do that type of work?

**Mr. Coulter:** Yes, they have the authority to do it themselves.

**Senator Austin:** Do they have the equipment to do it themselves?

**Mr. Coulter:** Yes.

**Senator Austin:** CSIS does not need your technological equipment?

**Mr. Coulter:** Countering terrorism in Canada is their bread-and-butter mission. They have built the capacity to do what they need to do.

**Senator Austin:** They do not need the electronic support from you?

**Mr. Coulter:** They sometimes need specific operational and technical assistance along the lines I have outlined, and they would come to us with a specific request. As long as everything was on track, we could assist them. We have a different focus and

**M. Coulter :** Pour répondre brièvement, c'est le SCRS qui s'occupe des activités terroristes situées à l'intérieur des 12 milles de notre limite territoriale. Nous pouvons lui fournir un soutien technique et opérationnel, mais ces activités relèvent du SCRS, qui s'est doté des ressources nécessaires pour cela.

**Le sénateur Austin :** Vous dites que vous pouvez offrir des services aux autres organismes dans les limites de leur mandat législatif. Lorsque vous leur expliquez que vous ne pouvez pas diriger vos activités contre les Canadiens, leur indiquez-vous que vous pouvez dans de tels cas offrir vos services au SCRS parce qu'il a le mandat d'exercer de telles activités? Offrez-vous des services au SCRS dans ce domaine?

**M. Coulter :** Ce serait possible, mais cela n'est pas le but de nos efforts. Le SCRS exécute son travail dans le cadre d'un régime de mandat judiciaire, ce qui lui permet de prendre les mesures nécessaires en ce qui concerne les communications. Il possède les compétences nécessaires. Il a le pouvoir d'intercepter des communications au sein des limites territoriales du Canada. Nous avons établi notre système pour intercepter les communications à l'extérieur du Canada, et c'est sur cela que nous concentrons notre travail.

Par exemple, nous faisons de l'encryptage et du décryptage depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous avons au pays le meilleur système de décryptage, un système de calibre international. Si le SCRS rencontre des données encodées qu'il veut décrypter, il lui suffit de nous présenter une demande spécifique pour ce genre d'assistance opérationnelle et nous apportons cette assistance à condition que nous sachions qu'il s'agit d'une activité légale, et c'est la raison pour laquelle j'ai près de moi une équipe d'avocats. Nous devons nous assurer qu'il y a un mandat, que l'information qu'ils veulent décoder a été obtenue légalement. Après quoi nous lui offrons assistance, nous faisons le travail et le lui soumettons. C'est le genre d'activités auxquelles nous participons.

**Le sénateur Austin :** Lorsque vous n'avez pas directement autorité pour faire un travail de surveillance au Canada ou parmi les Canadiens, d'autres ont le pouvoir de vous autoriser à faire ce type de travail?

**M. Coulter :** Oui, ils peuvent le faire eux-mêmes.

**Le sénateur Austin :** Ont-ils le matériel voulu pour le faire eux-mêmes?

**M. Coulter :** Oui.

**Le sénateur Austin :** Le SCRS n'a pas besoin de votre matériel technologique?

**M. Coulter :** La lutte contre le terrorisme au Canada est sa mission principale. Le Service a les moyens de faire ce qu'il doit faire.

**Le sénateur Austin :** Il n'a pas besoin de soutien électronique de votre part?

**M. Coulter :** Il a parfois besoin d'une certaine assistance technique ou opérationnelle, comme je le disais tout à l'heure, et alors il nous présente une demande spécifique. À condition que tout soit régulier, nous pouvons l'aider. Nous avons une

a different kind of capacity. We are trying to go out there into those haystacks and electronic highways outside our borders and find information that is of value to government decision makers. If there is a domestic terrorist in Canada, CSIS goes to a court, gets a warrant and can surgically intercept the communications they have to.

**Senator Austin:** If in your tracking of international traffic you discover that some Canadian is identified as a potential terrorist, what do you do with the information?

**Mr. Coulter:** That is a good question because that is exactly what this legislation gave us. We are out there searching for foreign intelligence. When we incidentally acquire a communication from a terrorist into Canada, if it had intelligence value, we would share that information with CSIS. This can be the tipoff that gets them on the file, depending on the nature of it. It can be something they already know. We can legally acquire that information, share it with CSIS and help them. The way we look at it, we are trying to help paint the picture of what is outside the borders of Canada; and where is there relevant information and connections to Canada, we are sharing it with relevant domestic partners.

**Senator Austin:** What is your ability to stay current on the traffic you are monitoring? Can you assess this data in an up-to-date way, or are you constantly managing a backlog?

**Mr. Coulter:** I cannot get into much operational detail in a public forum. We are holding our own. We are building capacity.

The reality of this kind of business is you become more precise over time in terms of what you are looking at and so on. With respect to terrorism in general, we have been building capacity since 9/11, or since the legislation was passed; it was slow at first. We are getting better at this, but the problem is getting more complicated.

**Senator Austin:** You can operate in how many languages?

**Mr. Coulter:** I would say we operate in virtually every major language group. We follow the Government of Canada intelligence priorities, so it does not take much imagination to think of what languages we might be emphasizing these days.

**Senator Fraser:** Mr. Coulter, could you tell us how many ministerial authorizations you have sought and how many you have been granted?

**Mr. Coulter:** Mr. Ossowski might help me out here in terms of the number. We could characterize it as a small number. We do two types. There is the foreign intelligence, under that provision of the legislation, and then there are the vulnerability assessment kinds of issues that we need for IT security purposes. We have sought a number in both categories. The numbers are fairly small.

orientation différente et des moyens différents. Nous essayons d'aller dans les systèmes haystacks et autoroutes électroniques au-delà de nos frontières et de trouver des informations utiles pour les décisions gouvernementales. S'il y a un terroriste canadien au Canada, le SCRS demande un mandat au tribunal afin de procéder à une interception chirurgicale des communications.

**Le sénateur Austin :** Si, alors que vous suivez le trafic international, vous découvrez qu'un Canadien pourrait être un terroriste, que faites-vous de ce renseignement?

**M. Coulter :** C'est une bonne question parce que c'est exactement ce que nous a donné cette loi. Nous recherchons des renseignements étrangers. S'il nous arrive de tomber sur une communication dirigée vers le Canada par un terroriste, s'il s'agit d'un renseignement de sécurité, nous le communiquerons au SCRS. Ce peut être le signalement qui les met sur une piste, cela dépend. Ce peut être quelque chose qu'ils savent déjà. Nous pouvons acquérir ces renseignements légalement, les communiquer au SCRS et ainsi l'aider. Pour nous, il s'agit de dresser le tableau de ce qui existe au-delà des frontières du Canada; s'il y a des informations et des connexions pertinentes pour le Canada, nous les communiquons aux partenaires canadiens voulus.

**Le sénateur Austin :** Dans quelle mesure pouvez-vous rester au fait du trafic que vous surveillez? Pouvez-vous évaluer ces données en temps réel ou avez-vous constamment un retard à gérer?

**M. Coulter :** Je ne peux pas vous donner trop de détails opérationnels en public. Nous nous débrouillons assez bien. Nous développons nos moyens.

La réalité, dans ce genre d'entreprise, c'est que l'on devient de plus en plus précis dans ce que l'on examine, et cetera. Pour ce qui est du terrorisme en général, nous avons développé nos moyens depuis le 11 septembre ou depuis l'adoption de cette loi; cela a démarré d'abord assez lentement. La situation s'est améliorée mais le problème se complique.

**Le sénateur Austin :** Vous pouvez fonctionner dans combien de langues?

**M. Coulter :** Je crois pouvoir dire que nous opérons dans pratiquement tous les grands groupes linguistiques. Nous suivons les priorités de renseignement de sécurité du gouvernement canadien, si bien qu'il ne faut pas beaucoup d'imagination pour deviner les langues sur lesquelles nous insistons particulièrement ces temps-ci.

**Le sénateur Fraser :** Monsieur Coulter, pourriez-vous nous dire combien d'autorisations ministérielles vous avez demandées et combien vous en avez obtenues?

**M. Coulter :** M. Ossowski pourrait peut-être m'aider pour ce qui est du nombre. Nous pourrions dire qu'il s'agit d'un petit nombre. Il s'agit de deux types d'activité. Il y a le renseignement étranger, en vertu de cette disposition de la loi, puis il y a l'évaluation de la vulnérabilité dont nous avons besoin à des fins de sécurité pour ce qui est de la technologie de l'information. Nous avons voulu obtenir un nombre dans les deux catégories. Ces nombres sont relativement petits.

**Mr. John Ossowski, Director General, Policy and Communications, Communications Security Establishment:** I think there are five in place right now. It is important to understand they are only valid for one year. There is a renewal process for various activities from year to year. In total it is less than 20, but I do not know the exact number.

**Senator Fraser:** Have any ministerial authorizations or renewals been denied?

**Mr. Ossowski:** No.

**Senator Fraser:** When the commissioner is doing his review of what goes on, his role, as I understand it, is limited to saying whether all these acts were done legally, not whether they were improper or desirable. Is that correct?

**Mr. Coulter:** That is correct. The way the legislation reads, he reviews our activities to see if they are in compliance with the law, are lawful.

Beyond that, this commissioner has in his public report made it clear that he sees a proactive element to his work, and the way that he thinks about that turns into his analysis and advice to the minister. Anything he sees as a weakness in a procedure that could lead to an erosion of discipline, or does not demonstrate the required discipline and therefore could lead to unlawful behaviour down the road, he provides recommendations and advice in that zone. We obviously take that very seriously, because his staff knows us well. They make their recommendations.

I have to, in the end, manage the place, make decisions and satisfy myself that we will not have any difficulty. Clearly, if we were ever observed to be breaking the law, that would be a huge issue that would stop us in our tracks and have to be dealt with seriously.

The idea that we want to prevent anything from happening is one that I embrace as well as the commissioner. I am very open to his advice in that area as well, although on every occasion I might have another way of tackling the problem, for example, if indeed there is one.

**Senator Fraser:** All focused on legality rather than policy judgments?

**Mr. Coulter:** Yes.

**Senator Fraser:** This is maybe a technical point, but it is the kind of thing that always concerns me. I know that the commissioner's annual reports go ultimately to Parliament, but directly they go to the Minister of National Defence. That includes his reports on the ministerial authorizations granted by the Minister of National Defence.

From the point of view of good governance, accountability and all those other important issues, would it not be preferable to have him report directly to Parliament? I am talking now about the annual report, not his confidential advice to the minister, which I can well understand might not be the sort of thing that ought to

**M. John Ossowski, directeur général, Politiques et communications, Centre de la sécurité des télécommunications :** Je crois qu'il y en a cinq à l'heure actuelle. Il est important de comprendre qu'elles ne sont valables que pour une année. Il existe un processus de renouvellement pour diverses activités d'une année à l'autre. En tout, leur nombre est inférieur à 20, mais j'en ignore le nombre exact.

**Le sénateur Fraser :** Y a-t-il des cas où on a refusé une autorisation ou un renouvellement ministériel?

**M. Ossowski :** Non.

**Le sénateur Fraser :** Lorsque le commissaire fait son examen de la situation, son rôle, d'après ce que je crois comprendre, se limite à indiquer que tous ses actes ont été effectués légalement, et non à dire s'ils étaient incorrects ou souhaitables. Est-ce exact?

**M. Coulter :** C'est exact. Selon la loi, il examine nos activités pour déterminer si elles sont conformes à la loi, si elles sont légales.

Au-delà de cela, le commissaire a indiqué clairement dans son rapport public qu'il considère que son travail comporte un élément proactif, et cela se reflète dans l'analyse et les conseils qu'il fournit au ministre. Tout ce qu'il considère comme une faiblesse de la procédure susceptible de saper la discipline, ou qui ne témoigne pas de la discipline voulue et pourrait par conséquent entraîner en bout de ligne un comportement illégal, fait l'objet de recommandations et de conseils de sa part à cet égard. De toute évidence, nous prenons ses recommandations très au sérieux, parce que son personnel nous connaît bien. Ils formulent leurs recommandations.

Au bout du compte, je dois gérer notre service, prendre des décisions et m'assurer que nous n'aurons aucune difficulté. Évidemment, s'il arrivait que l'on constate que nous enfreignons la loi, ce serait un énorme problème qui nous obligerait à nous interrompre et dont il faudrait s'occuper sérieusement.

Tout comme le commissaire, je considère que nous devons prévenir tout problème. Je suis très réceptif à ses conseils à cet égard également, bien que dans chaque cas j'aurais peut-être une autre façon d'aborder le problème, par exemple, si effectivement il y a un problème.

**Le sénateur Fraser :** Dans tous les cas on met l'accent sur la légalité plutôt que sur des évaluations stratégiques?

**M. Coulter :** Oui.

**Le sénateur Fraser :** Il s'agit peut-être d'un aspect technique, mais c'est le genre de chose qui me préoccupe toujours. Je sais que les rapports annuels du commissaire sont en fin de compte présentés au Parlement, mais pour l'instant ils sont présentés au ministre de la Défense nationale. Cela comprend ses rapports sur les autorisations ministérielles accordées par le ministre de la Défense nationale.

Sur le plan de la bonne gouvernance, de l'obligation de rendre compte et tous ces autres aspects importants, ne serait-il pas préférable qu'il fasse rapport directement au Parlement? Je suis en train de parler du rapport annuel, non pas des conseils confidentiels qu'il fournit au ministre, car je comprends bien



be made public on a routine basis. Should that report not just go to Parliament, since in it he is presumably passing judgment on the minister on occasion?

**Mr. Coulter:** It does go to Parliament. It goes in the route that was defined.

**Senator Fraser:** Through the minister?

**Mr. Coulter:** I do not have big thoughts on that. I am not a machinery of government expert, but I do know that the minister cares a lot about the commissioner's work. I meet with him regularly. We deal with these authorizations; there is a relationship there. Part of the trust model is that he knows that someone independent is looking at it and reporting to him that we are staying within the legal parameters that he needs us to stay within.

That adds considerably to the accountability, because although I would never tell the minister anything I did not believe to be true, he can have a stronger belief in it being true, given that we are looked at with outside independence. In this case, an ex-Chief Justice of the Supreme Court of Canada, who is probably, based on what his staff is told, in the best possible position to see if we are operating within the legal parameters that Parliament has given us.

The other point that I would like to add on accountability is that I spent a good part of my professional life in the military. I worked in the private sector for a few years and I worked in other government organizations. I have never felt so accountable in my entire life. I know that any issues of lawfulness, any serious problems, would be extremely harmful to the organization. There is very little chance we could do anything major that would not be uncovered by the commissioner, the Auditor General, the Privacy Commissioner, or someone else. I give the minister a regular stream of information and reports on how we are doing. He gets independent assurance from the commissioner that this is not pulling the wool over his eyes. That is the model.

**Senator Fraser:** I want to make it plain, for the record, I am not here attacking, certainly the present Minister of National Defence, for whom I have very high regard, but any minister of national defence. I am just talking about systems here, what are the most desirable systems to have, above and beyond individuals.

**Senator Andreychuk:** I want to go over a bit of ground that has been touched on.

You are saying that you are scanning constantly international sources that you may think are relevant. If they are not, you immediately destroy them. Is that what the act allows you to do?

que ce n'est pas forcément le genre de choses qui devraient être rendues publiques de façon courante. Ce rapport ne devrait-il pas tout simplement être présenté au Parlement, étant donné que dans ce rapport il lui arrive vraisemblablement de porter un jugement sur le ministre à l'occasion?

**M. Coulter :** Le rapport est effectivement présenté au Parlement, selon le processus qui a été défini.

**Le sénateur Fraser :** Par l'intermédiaire du ministre?

**M. Coulter :** Je ne suis pas vraiment au courant de la chose. Je ne suis pas un expert de l'appareil gouvernemental, mais je sais que le ministre s'intéresse beaucoup au travail du commissaire. Je le rencontre régulièrement. Nous nous occupons de ces autorisations; une relation s'est établie à ce niveau. Cette relation de confiance est fondée en partie sur le fait qu'il sait qu'une personne indépendante examine la situation et lui indique que nous respectons les paramètres juridiques auxquels nous devons nous conformer.

Cela améliore considérablement la reddition de comptes, car même si je ne dirais jamais au ministre quoi que ce soit qui ne corresponde pas à la vérité, il pourra avoir davantage confiance dans le fait qu'il s'agit de la vérité étant donné que nous faisons l'objet d'un examen indépendant. Dans ce cas-ci, il s'agit d'un ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada qui est probablement, selon ce qu'on a dit à son personnel, la personne tout indiquée pour déterminer si nous travaillons conformément aux paramètres juridiques que le Parlement a établis à notre intention.

Toujours en ce qui concerne la reddition de comptes, j'aimerais ajouter que j'ai passé une bonne partie de ma vie professionnelle dans l'armée. J'ai travaillé dans le secteur privé pendant quelques années et j'ai travaillé dans d'autres organisations gouvernementales. De toute ma vie, je n'ai jamais eu un sentiment de responsabilisation aussi fort. Je sais que tout problème grave d'illégalité causerait énormément de tort à l'organisation. Il est très peu probable que nous puissions faire quoi que ce soit de grave qui ne serait pas découvert par le commissaire, le vérificateur général, le commissaire à la protection de la vie privée, ou quelqu'un d'autre. Je fournis régulièrement au ministre des renseignements et des rapports sur nos activités. Il obtient l'assurance, d'une instance indépendante, en l'occurrence le commissaire, selon laquelle il ne s'agit pas de renseignements trompeurs. C'est le modèle en vigueur.

**Le sénateur Fraser :** Je tiens à préciser que je ne suis pas en train d'attaquer le ministre actuel de la Défense nationale pour qui j'ai beaucoup d'estime, ni aucun ministre de la Défense nationale. Je suis tout simplement en train de parler de systèmes, des systèmes les plus souhaitables que nous devrions avoir, et non de personnes en particulier.

**Le sénateur Andreychuk :** J'aimerais aborder certains de ces aspects qui ont été mentionnés.

Vous dites que vous êtes constamment en train de surveiller les sources internationales qui selon vous pourraient être pertinentes. Si elles ne le sont pas, vous les détruisez immédiatement. Est-ce que c'est ce que la loi vous autorise à faire?

One of the dilemmas that I see is that if information involves any Canadian source, or anyone who is on Canadian soil, it has to be turned over to someone else. That would be CSIS, or perhaps a police authority. Obviously, if there was so much information that you could pick it all up in one day and put it into the other category, it would not be a difficulty. What I understood from the lessons of 9/11 and the commission report is that you get what we call the dots, and good intelligence is when you connect them all; things like people applying in the United States for pilots' licences, of itself does not appear to be a terrorist activity, or certainly did not at that time. If you are working in a preventive mode, it will only be when you connect all these little snippets of information that in themselves are innocuous together that you can see the full picture.

You are out there collecting information and trying to get a picture and then you are passing on some information on Canadians. Where is the connection for the bigger picture? Who takes what is done outside of Canada and what is done inside Canada to paint that picture?

**Mr. Coulter:** The answer will not surprise you. That is, it is fairly complicated. Let me take a quick run at it.

On the first part of your question, the operative part of our legislation is that we can only utilize information that involves any Canadian aspect if it is essential for international affairs, defence or security. With the Department of Justice, we have operationalized that through procedures. It is a very high bar. We are not talking about noise; we are talking about something that is considered by reasonable people to be essential to international affairs, defence and security.

When I am being a little flippant, I say that the Department of Justice has operational control of my organization. The parameters of the box we operate in, if I can put it that way, are defined by the Department of Justice in terms of how you can interpret the legislation. When we put down the parameters for being essential, we have to satisfy the Department of Justice, and then we have the independent review by a former Chief Justice of the Supreme Court to give the minister comfort that this is all being interpreted in the right way.

We are not talking about little dots. We are talking about big clangers, in our case. In general, your point about intelligence being connecting dots is absolutely correct. That is what we are trying to do out in foreign intelligence land. We take this snippet and that snippet and weld them together, trying to paint a picture and develop meaningful intelligence.

L'un des dilemmes que je constate, c'est que si cette information concerne des sources canadiennes, ou une personne qui se trouve en territoire canadien, elle doit être remise à quelqu'un d'autre. Ce pourrait être le SCRS ou peut-être un corps policier. De toute évidence, si vous disposiez de renseignements si abondants que vous pouviez tous les recueillir en une journée et les verser dans l'autre catégorie, cela ne poserait pas de difficulté. Ce que les événements du 11 septembre nous ont permis d'apprendre et ce que le rapport de la commission nous a indiqué, c'est que vous obtenez ce que nous appelons des indices et un service efficace du renseignement consiste à établir le lien entre tous ces indices; par exemple des personnes qui demandent des permis de pilote aux États-Unis, en soi cela ne semble pas être une activité terroriste ou ne semblait pas l'être en fait à l'époque. Si vous êtes en mode préventif, ce sera uniquement lorsque vous ferez le lien entre tous ces petits éléments d'information qui en soi sont inoffensifs mais qui une fois mis ensemble vous permettent d'avoir une vue d'ensemble de la situation.

Vous recueillez de l'information et vous essayez d'y trouver un sens, puis vous transmettez certains renseignements concernant des Canadiens. Quel est le lien pour ce qui est d'avoir la vue d'ensemble? Qui s'occupe de ce qui se fait à l'étranger et de ce qui se fait au Canada pour broser cette vue d'ensemble?

**M. Coulter :** La réponse ne vous étonnera pas, à savoir que c'est assez compliqué. Je vais tâcher brièvement de vous l'expliquer.

En ce qui concerne la première partie de votre question, les dispositions exécutoires de notre loi prévoient que nous pouvons uniquement utiliser l'information comportant un aspect canadien si elle est essentielle pour les affaires internationales, la défense ou la sécurité. Nous avons donc adopté des procédures en collaboration avec le ministère de la Justice en ce qui concerne l'application de ces dispositions. La barre a été mise très haut. Nous ne parlons pas de rumeur; nous parlons d'activités considérées par des gens raisonnables être essentielles aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité.

Si je voulais être un peu désinvolte, je dirais que le ministère de la Justice détient le contrôle opérationnel de mon organisation. Les paramètres dans lesquels nous fonctionnons, si je peux m'exprimer ainsi, sont définis par le ministère de la Justice pour ce qui est de la façon d'interpréter la loi. Lorsque nous établissons les paramètres de ce que nous considérons essentiel, nous devons convaincre le ministère de la Justice, et nous avons ensuite l'examen indépendant par un ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada chargé de rassurer le ministre et de lui indiquer que toutes ces dispositions sont interprétées de la façon appropriée.

Nous ne parlons pas de petits indices, mais de gros bruits, dans notre cas. En général, si vous dites que le renseignement, c'est faire le lien entre des indices, vous avez absolument raison. C'est ce que nous essayons de faire, dans le domaine du renseignement étranger. Nous prenons une petite brique d'information, puis une autre, nous les réunissons, pour broser un portrait de la situation et arriver à des renseignements significatifs.

Any connection with Canada has to go over the very high bar of an essentiality test before we can pass it to any other agency or, indeed, before we can use and retain it in any way. Otherwise, it is deleted. That is the way it works.

**Senator Andreychuk:** As a follow-up, if you find some information on a Canadian, you delete it or you turn it over to an appropriate Canadian authority?

**Mr. Coulter:** That is correct. Mr. Ossowski, will you explain that?

**Mr. Ossowski:** There are two possibilities. If we have intercepted a communication because we have directed our activities at a foreign target and there is a Canadian involved, then we would develop a report to be sent out. In the first instance when that report is sent out, the identity of that Canadian is suppressed. The intelligence body, usually CSIS if it is a terrorism case, would have to come back to us and explain why they needed to know the identity of that Canadian. If it passes through the criteria successfully, then that identity is revealed and they can work with it and blend that with the other intelligence they may have gathered. However, it is not guaranteed that it gets passed on in every instance.

**Senator Andreychuk:** If you pick up this information on a Canadian, you turn it over to only a Canadian source. You have no idea what the Canadian source does with it, including whether they share it with other intelligence agencies around the world.

**Mr. Ossowski:** No, actually it always comes back to us. We control the information always. For example, if CSIS wants to share it beyond their agency, they have to come back to us for approval to do that.

**Senator Andreychuk:** Suppose large amounts of money are being transported to a bank somewhere, and you turn that information over to CSIS. You say that they cannot use the report except for their own purposes, or else they must come back to you. How do you know that they, in their ongoing protocols, do not share information on an informal basis with their colleagues? Would not the answer be, you do not know?

**Mr. Coulter:** One assumes a certain degree of professionalism here, too. Our experience with CSIS is that they honour the regime and protocols that we have in place. They would come back to us. I asked Mr. Ossowski to answer the question because he is a senior person reporting directly to me who has responsibility for this area. If it in any way, shape or form did not make sense or if there were any questions around it at all, we would quickly escalate it. I work in policy and operations for the National Security Advisor in the Privy Council Office. I report to the minister through him. If there were any issues whatsoever around it, we would escalate the discussion to that level. That would engage myself, the Director of CSIS and whoever else it made sense to have in that discussion, and we would need a government decision on it.

Tout lien avec le Canada doit répondre au critère de l'élément essentiel très élevé avant qu'on transmette l'information à une autre agence ou même avant qu'on s'en serve et qu'on la conserve de toute autre façon. Autrement, c'est supprimé. C'est la vie.

**Le sénateur Andreychuk :** Une question complémentaire : si vous trouvez un renseignement sur un Canadien, est-ce que vous le supprimez ou vous le transmettez à l'agence canadienne intéressée?

**M. Coulter :** Oui, monsieur Ossowski, pouvez-vous donner l'explication?

**M. Ossowski :** Il y a deux possibilités. Si nous avons intercepté une communication parce que nous avons une cible étrangère et qu'un Canadien est impliqué, nous produisons un rapport à transmettre. Lorsque ce rapport est transmis, l'identité de ce Canadien est oblitérée. Le service de renseignement, habituellement le SCRS lorsqu'il s'agit de terrorisme, doit nous rappeler et nous expliquer pourquoi il lui faut connaître l'identité de ce Canadien. Si le critère est respecté, l'identité est révélée et l'organisme de renseignement peut s'en servir ou établir des liens avec d'autres renseignements recueillis auparavant. Il n'est toutefois pas garanti que ce sera fait dans chaque cas.

**Le sénateur Andreychuk :** Si vous trouvez ce renseignement sur un Canadien, vous ne le transmettez qu'à une source canadienne. Vous ne savez pas toutefois ce qu'en fera la source canadienne, ni si elle transmettra ce renseignement à d'autres organismes de renseignement étrangers.

**M. Ossowski :** Non, cela nous incombe toujours. Nous avons toujours le contrôle sur les renseignements. Ainsi, pour transmettre l'information à quelqu'un d'autre, le SCRS doit d'abord nous demander notre autorisation.

**Le sénateur Andreychuk :** Supposons que de grosses sommes sont envoyées dans une banque quelque part et que vous transmettez cette information au SCRS. Vous dites qu'il ne peut se servir de ce rapport autrement qu'à ses propres fins, à moins de vous demander la permission. Mais comment savez-vous que le SCRS, selon ses propres protocoles, ne partagera pas l'information de manière officieuse avec ses homologues? La réponse, c'est que vous ne le savez pas, n'est-ce pas?

**M. Coulter :** Il faut présumer un certain professionnalisme, ici aussi. D'après notre expérience, le SCRS respecte les régimes et protocoles existants. L'autorisation nous serait demandée. J'ai demandé à M. Ossowski de répondre à la question parce que c'est un dirigeant important, qui relève directement de moi et qui a la responsabilité de ces questions. Si, d'une façon ou d'une autre, ça n'avait aucun sens ou s'il y avait quelque doute que ce soit, on agirait rapidement. Je travaille aux politiques et aux opérations pour le conseiller à la sécurité nationale du Conseil privé. Par son intermédiaire, je relève du ministre. S'il y avait des doutes, quels qu'ils soient, il y aurait une discussion à ce niveau-là. J'y participerais moi-même, de même que le directeur du SCRS et toute autre personne directement intéressée, et le gouvernement aurait à rendre une décision.



The volume of any such material is extremely low, but we do collect it. The authority that was given to us by Parliament allows us to get at that very rare but important call between, say, a terrorist group and a Canadian. It may be of international as well as national importance because of relationships. The terrorist groups are networks. Al Qaeda has a presence everywhere. We are trying to paint that picture, and to be effective as part of an international approach, the right answer may be sharing on some occasions. We would have that discussion, but they would have to come back to us, and then we would have to play it out bilaterally or in the context of a government discussion, depending on the nature of it.

**Senator Andreychuk:** Is there any way that Canadian citizens could find out whether in fact any information about them has been utilized or shared? In other words, are we as Canadians totally out of the loop in determining whether any of our international communications are being scanned?

**Mr. Coulter:** I think the answer is that it is invisible to Canadians.

**Senator Andreychuk:** The legitimate complaint I have heard from some citizens who do a lot of international business is that they are worried about being confused with someone with a similar name, or that some of the information about business dealings could eventually end up with sources around the world that could be disadvantageous to their business interests or to them personally.

**Mr. Coulter:** I could say, and I hope it will give you some comfort, that what you just described certainly does not meet the test of essentiality to international affairs, defence or security as I understand it, as the Department of Justice understands it, and as the CSE commissioner would accept it. We are talking about a very high bar here. To my mind, the only way we have of tackling international terrorism effectively is to understand those occasional links into our country.

**Senator Andreychuk:** I will leave it at that.

**Senator Joyal:** I will address my question to Mr. Coulter, but perhaps Mr. Ossowski will be in a position to answer.

Last Monday, the Minister of Public Safety announced that the government is considering tabling legislation that would give effect to the conclusions of the committee of parliamentarians that studied national security last summer, made public in October. I have the press release here. The minister, in her announcement, specifically named your body as one of those who could come under the scrutiny of that group of special parliamentarians. I say "special" parliamentarians because they would have to be sworn in and so on. The minister explained the conditions in her press release published last Monday.

If everything is so clear, as you have said, Mr. Coulter, why is it that you are part of that possible oversight by Parliament? I do not want to dispute it, but according to the tone of your presentation, everything seems to be so perfect that, in fact, you should not even be here today. According to the committee of

Ce matériel est très rare, mais nous le recueillons. Le pouvoir que nous a donné le Parlement nous permet d'intercepter un appel très rare mais important entre, par exemple, un groupe terroriste et un Canadien. Il peut être d'une importance internationale aussi bien que nationale, à cause des liens établis. Les groupes terroristes sont des réseaux. Al-Qaïda est omniprésent. Nous essayons de comprendre comment ils fonctionnent et pour que nous soyons efficaces dans la lutte internationale contre le terrorisme, la solution, c'est de partager les renseignements, à l'occasion. Cette discussion aurait lieu, mais il faudrait nous demander une autorisation, il y aurait une discussion bilatérale ou au sein du gouvernement, selon la nature du problème.

**Le sénateur Andreychuk :** Y a-t-il moyen pour les citoyens canadiens de savoir si de l'information à leur sujet a été utilisée ou partagée? Autrement dit, est-il exclu pour un Canadien de savoir si ses communications internationales sont surveillées ou pas?

**M. Coulter :** Je dois vous répondre que pour les Canadiens, c'est impossible à savoir.

**Le sénateur Andreychuk :** Des citoyens m'ont exprimé une plainte légitime. Ceux qui font beaucoup d'affaires à l'étranger craignent qu'on les confonde avec des personnes qui ont un nom semblable, ou que des renseignements sur leurs transactions commerciales se retrouvent entre des mains étrangères, d'une manière qui pourrait les désavantager commercialement ou leur nuire personnellement.

**M. Coulter :** Je dois dire, et j'espère que cela vous rassurera, que ce que vous venez de décrire ne répond certainement pas au critère d'essentialité pour les affaires internationales, la défense ou la sécurité, du moins comme je l'interprète, comme le ministère de la Justice l'interprète et comme le commissaire du CST l'interpréterait. La barre est vraiment placée très haut. À mon avis, la seule façon de contrer efficacement le terrorisme international, c'est de comprendre ces liens occasionnels dans notre pays.

**Le sénateur Andreychuk :** Je m'arrête ici.

**Le sénateur Joyal :** Ma question s'adresse à M. Coulter, mais M. Ossowski sera peut-être en mesure de répondre.

Lundi dernier, la ministre de la Sécurité publique a annoncé que le gouvernement envisageait de déposer un projet de loi qui mettrait en œuvre les conclusions du comité de parlementaires qui a étudié la sécurité nationale l'été dernier, et dont le rapport a été rendu public en octobre. J'ai ici le communiqué de presse. Dans son annonce, la ministre a désigné nommément votre organisme comme l'un de ceux qui pourraient faire l'objet de l'examen de ce groupe de parlementaires spéciaux. Je dis qu'il s'agit de parlementaires « spéciaux » parce qu'ils devraient être assermentés, entre autres. La ministre a expliqué les conditions qu'elle exigerait dans son communiqué de presse de lundi dernier.

Si tout est aussi clair, comme vous le disiez, monsieur Coulter, pourquoi seriez-vous assujettis à un examen éventuel par des parlementaires? Je ne conteste pas cette mesure, mais d'après le ton de votre exposé, tout semble aller comme sur des roulettes et vous sembleriez vous demander pourquoi vous étiez ici aujourd'hui.

parliamentarians who studied the issue last summer, and according to the minister's decision, you will be one of the three bodies that will come under the scrutiny or oversight of Parliament. Could you perhaps give us more candid comments?

**Mr. Coulter:** I truly support this initiative, and I have said that to the interim committee. This initiative is important because it will build a bridge between CSE and Parliament that could not exist in any other way. This is a public forum and so there are limits to what I can say about the kind of business I am in. It requires a very high level of confidentiality, and talking about it in public could compromise its effectiveness and that of our allies. We work closely with our allies and many comments about CSE would apply to them as well; and they certainly do not say very much publicly.

The U.K. committee of parliamentarians met here and I had a good session with them. I believe we can set up out committee in the right way. The concern for an agency such as CSE is that it must be set up in such a way as to ensure the level of confidentiality and trust with parliamentarians that is required to make it work well. We must do it right, and that can be done. I prefer the U.K. model because we have a similar situation to that of the Government Communications Headquarters in the U.K. My U.K. counterpart appears before that committee and they have developed a relationship that, from both directions, is productive, frank and gives parliamentarians the opportunity to understand what we do and, over time, to shape it and influence it. This is a good initiative, but I would add the caution that it has to be done right or it could get in our way. If there were any public spillover of discussions, it could slow us down and have international repercussions.

**Senator Joyal:** I understand that you have an agreement with the U.K., New Zealand, Australia and the United States to share information. What conditions in that agreement would prevent parliamentarians from disclosing information held by those countries, even internally among a group of Privy Counsellors?

**Mr. Coulter:** I believe that if we achieve the right formula, I would be talking about that relationship and sharing information that I receive from those counterpart agencies. We would be able to talk about many things that we cannot talk about here. The partnership is strong. I met with British parliamentarians and we did not discuss anything that would be classified as "sensitive." However, they talked to me about how they developed the relationship with GCHQ and I talked a little about the evolution of CSE. The committee has been highly successful in the U.K., and I know that my U.K. counterpart feels free to discuss partnerships.

We have other international relationships as well. The group of countries you referred to is the tightest sharing ring that goes back to the Second World War. It has been longstanding and successful but the world is evolving and so other partnerships are necessary, on our part and our allies' part. I belong to a European group

Pourtant, d'après le comité de parlementaires qui s'est penché sur la question l'été dernier, et d'après la décision de la ministre, vous êtes l'un des trois organismes qui sera sous la loupe du Parlement. Pourriez-vous nous faire part de vos réactions, spontanément?

**M. Coulter :** J'appuie vraiment cette mesure et je l'ai dit au comité intérimaire. C'est une mesure importante parce qu'elle créera des liens entre le CST et le Parlement, des liens qui ne sauraient exister autrement. Nous sommes ici en séance publique et je ne peux pas vous parler ouvertement de mon travail. Il faut respecter des exigences de confidentialité très élevées et si j'en parlais en public, cela pourrait compromettre notre efficacité et celle de nos alliés. Nous collaborons de près avec nos alliés et beaucoup de commentaires au sujet du CST s'appliquent à eux aussi et eux non plus ne parlent pas beaucoup en public.

Le Comité de parlementaires britanniques est venu ici et j'ai eu une bonne discussion avec ses membres. Je pense que nous pouvons bien faire les choses en créant notre comité. Pour une agence comme le CST, il faut pouvoir assurer un niveau de confidentialité et de confiance dans les parlementaires qui permettra de bien fonctionner. On peut bien faire les choses, c'est possible. Je préfère le modèle britannique parce que notre situation est semblable à celle du Government Communications Headquarters du Royaume-Uni. Mon homologue britannique comparait devant ce comité et ils ont entre eux des relations qui sont, dans les deux sens, productives, franches et qui donnent aux parlementaires la possibilité de comprendre ce que nous faisons, ainsi que de le façonner et de l'influencer avec le temps. C'est une bonne mesure, mais je ferais cette mise en garde : il faut bien faire les choses, sinon cet exercice risque de nous entraver. S'il y avait des fuites et que certaines parties des discussions étaient publiques, cela pourrait nous ralentir et avoir des répercussions internationales.

**Le sénateur Joyal :** Je crois savoir que vous avez une entente de partage de l'information avec le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et les États-Unis. Quelles dispositions de cette entente empêcheraient les parlementaires de divulguer l'information détenue par ces pays, même à l'interne à un groupe de membres du Conseil privé?

**M. Coulter :** Je crois que si nous trouvons la bonne formule, je parlerais de cette relation et du partage de l'information que je reçois de ces organismes homologues. Nous pourrions parler de bon nombre de choses dont nous ne pouvons pas parler ici. C'est un partenariat très fort. J'ai rencontré des parlementaires britanniques et nous n'avons abordé aucune question qui serait désignée comme une « information sensible ». Toutefois, ils m'ont expliqué comment ils avaient établi une relation avec le GCHQ, le Service gouvernemental d'écoutes et de transmission, et je leur ai parlé un peu de l'évolution du CST. Le comité a énormément de succès au Royaume-Uni, et je sais que mon homologue britannique se sent libre de discuter de partenariat.

Nous avons d'autres relations internationales également. Le groupe de pays que vous avez mentionnés constitue le réseau de partage d'information le plus serré depuis la Seconde Guerre mondiale. Il existe depuis longtemps et donne de bons résultats mais le monde évolue et nous devons, tout comme nos alliés, créer



that includes a number of countries, among which there is some sharing because there is much interest in terrorism. The five countries you named, including Canada, form the tightest and most historical partnership that we have had. It is strong and the trust level is such that we could probably talk about it with a cleared committee quite openly.

**Senator Joyal:** Could you clarify what we should understand? At the bottom of page 10 of the French version of your presentation, you say that the information is essential for international relations, defence and security. I understand the reference to defence and security but "international relations" is much broader. One country might spy on another to determine a stand on particular issue. International relations is an open-ended domain that includes everything. It does not apply to defence and security only. Some countries that seem to pose a greater risk to the Western world might need to be monitored. International relations is such a wide field that you could be led to believe that those five countries, including Canada, have a capacity to legally, according to their respective legislation, monitor other countries and share information that might not be relevant to defence and security among themselves. According to your comments and to the way in which the bill was drafted, the act is an open door to all kinds of information.

**Mr. Coulter:** "International affairs" can be a broad term, but "essential" is still used. We are in the business of providing the government with information that gives us national advantage, which is one reason that we do not share all information with the four other countries that you named. If we produce information that gives us a purely national advantage, we will inform the relevant government decision makers and not our allies; and we share a great deal of information with our allies. The subject of terrorism engages all of us, but when it comes to international affairs in the sense of national advantage, there are some things that we do not share with our allies. However, there is still an essentiality test in terms of it being a very high bar. We are not talking about noise, but rather about information essential to our national interest in other ways. That is an important aspect. Currently, we are highly focused on the security dimension. More than 80 per cent of our efforts are related to security or support to military operations. We are doing what we can to create national advantages elsewhere, but it is limited.

There is another aspect of our legislation that is important to understand. Our work must be consistent with Government of Canada priorities, as stated in the act. Annually, there is a cabinet decision-making process to determine and establish the priorities to be pursued by CSE. I cannot freelance, which means that I cannot ask about a specific country. I have to scrupulously follow the Government of Canada priorities, which are highly focused in certain areas.

de nouveaux partenariats. Je fais partie d'un groupe européen auquel participent un certain nombre de pays, dont les membres partagent l'information car nous nous intéressons beaucoup au terrorisme. Les cinq pays que vous avez mentionnés, y compris le Canada, forment le partenariat le plus serré et le plus historique que nous ayons jamais eu. C'est un partenariat fort et le niveau de confiance est tel que nous pourrions probablement en parler assez ouvertement avec un comité autorisé.

**Le sénateur Joyal :** Pourriez-vous expliquer ce que nous devons comprendre? Au bas de la page 10 de la version française de votre présentation, vous dites que l'information est essentielle pour les relations internationales, la défense et la sécurité. Je comprends la défense et la sécurité, mais les « relations internationales » c'est quelque chose de beaucoup plus vaste. Un pays pourrait en espionner un autre pour déterminer la position de celui-ci sur une question donnée. Les relations internationales peuvent tout comprendre, pas seulement la défense et la sécurité. Il faut peut-être surveiller certains pays qui semblent présenter un plus grand risque pour les pays occidentaux. Les relations internationales sont un domaine si vaste qu'on pourrait être porté à croire que ces cinq pays, dont le Canada, peuvent légitimement, selon leurs propres lois, surveiller d'autres pays et partager entre eux de l'information qui n'a peut-être rien à voir avec la défense et la sécurité. D'après vos commentaires et d'après le libellé de la loi, n'importe quelle information peut être partagée.

**M. Coulter :** L'expression « affaires internationales » est vaste, mais on précise que l'information doit être « essentielle ». Notre rôle est de fournir au gouvernement de l'information qui nous procurera un avantage national, et c'est l'une des raisons pour lesquelles nous ne partageons pas toute l'information dont nous disposons avec les quatre autres pays que vous avez mentionnés. Si nous produisons de l'information qui nous procure un avantage purement national, nous en informerons les décideurs compétents de notre pays mais pas nos alliés; et nous partageons beaucoup d'information avec nos alliés. La question du terrorisme nous mobilise tous, mais lorsque les affaires internationales touchent à notre avantage national, il y a des choses que nous ne partageons pas avec nos alliés. Toutefois, le critère du caractère essentiel de l'information est un critère très sévère. Nous ne parlons pas de bruit, mais plutôt d'information essentielle à notre intérêt national. C'est un aspect important. À l'heure actuelle, nous sommes très concentrés sur la dimension sécurité. Plus de 80 p. 100 de nos efforts visent à assurer notre sécurité ou à appuyer des opérations militaires. Nous faisons ce que nous pouvons pour créer des avantages nationaux ailleurs, mais c'est limité.

Il y a un autre aspect de notre loi qu'il est important de comprendre. Nos efforts doivent être compatibles avec les priorités du gouvernement du Canada, comme il est précisé dans la loi. Chaque année, le Cabinet détermine les priorités du CST. Je ne peux pas faire à ma tête, c'est-à-dire que je ne peux pas m'informer au sujet d'un pays donné. Je dois suivre scrupuleusement les priorités du gouvernement du Canada, qui sont très ciblées dans certains domaines.



The Department of Foreign Affairs has its priorities; CSIS, by its act, has its priorities; and Defence has its priorities. Those are the big priority-setting organizations.

There are other priorities, but we also scrub those down and we cannot even do all of that. We are very focused on the highest end of the government's priorities in our particular organization and collection, and it has to be essential. Before we can produce anything that touches on Canadians in any way, it has to be essential to those priorities, which is a big threshold to cross. The prism that is put on this by not only my organization but also by the commissioner is why this should be anything but delayed. Then you have to go through the exercise of saying how essential is this? When there is something essential, it is signed off on in CSE at a very high level, by somebody reporting directly to me; my Deputy Chief for Foreign Intelligence and one DG responsible for this, in his absence. Only three people — myself, my deputy chief and the Director General for Foreign Intelligence — who can sign off on these. We have to make sure it jumps over the bar that it is essential to the government's highest priorities, or I am in trouble with the justice department and the commissioner, and we have hurt ourselves. Even if I wanted to I could not, but I do not want to. We are focused on the essential issues.

**Senator Joyal:** Suppose you receive a request from one of those other four countries that does not meet the test of one of those essential elements of foreign affairs? What is the procedure then? How do you deal with it? Do you simply refuse it, do you have to seek authorization or can you, under the agreement, move ahead because it was requested by one of your partners and you are bound by it?

**Mr. Coulter:** Two things: One is with respect to our allies asking us to do something. I cannot do it if it is not consistent with Government of Canada priorities. On a reciprocal basis, we have that kind of relationship where they can ask us for something in our priorities and we can ask them for something in our priorities, and if it is consistent with theirs, they will do it. We get a lot more from this partnership than we ever give and that is a large aspect of being effective these days, partnering with others. We only do what is consistent with our priorities.

The essentiality test is for the use of any communications that has any touching point with Canadians or persons in Canada. We do not share with the United States anything that would involve one-end Canadian. I want to make it very clear, that is not something we do. That would be for national purposes. I could see, in theory, where we could have some kind of government discussion when something has a huge national security implication for another country, that we would share information about this in some form. The kind of thing we collect,

Le ministère des Affaires étrangères a ses propres priorités, de même que le SCRS, qui lui sont données par sa loi habilitante, et le ministère de la Défense. Voilà les grandes institutions qui nous dictent nos priorités.

Il y en a d'autres évidemment, mais nous devons les ignorer, car nous ne pouvons même pas répondre à toutes celles dont j'ai parlé. Nous recueillons dans notre organisation des renseignements liés aux priorités les plus hautes du gouvernement et considérés comme essentiels. Avant de produire quoi que ce soit qui touche les Canadiens de quelque façon que ce soit, nous devons nous demander si les renseignements sont essentiels par rapport aux priorités. Une autre façon pour mon organisation et pour le commissaire de jauger les demandes, c'est de nous demander si on peut retarder. Puis, il faut déterminer à quel point la demande est essentielle. Lorsqu'elle l'est, la demande est autorisée au CST à un très haut niveau, c'est-à-dire par quelqu'un qui me rend directement des comptes; cela peut être le chef adjoint du renseignement étrangers et un directeur général, en l'absence du premier. Il n'y a que trois personnes, en effet, qui puissent les autoriser : moi-même, mon chef adjoint et le directeur général du renseignement étranger. Nous devons être sûrs que la demande répond au critère et qu'elle correspond essentiellement aux priorités les plus hautes du gouvernement, sans quoi je peux avoir des démêlés avec le ministère de la Justice et avec le commissaire, ce qui nous nuirait. Même si on voulait répondre à d'autres priorités, ce qui n'est pas le cas, je ne le pourrais pas car nous devons miser uniquement sur l'essentiel.

**Le sénateur Joyal :** Supposons que vous recevez une demande d'un de ces quatre pays, et qu'elle ne satisfait pas le critère de l'un de ces éléments essentiels des Affaires étrangères? Que se passe-t-il dans ce cas-là? Qu'est-ce que vous en faites? La refusez-vous tout bonnement? Devez-vous demander l'autorisation de la refuser ou l'entente vous permet-elle d'y répondre favorablement, puisque la demande provient d'un de vos partenaires et que vous êtes liés par l'entente.

**M. Coulter :** Commençons d'abord par la demande qui proviendrait de nos alliés. Je ne puis y répondre favorablement si elle ne correspond pas aux priorités du gouvernement du Canada. La réciprocité permet à nos alliés de nous demander des renseignements qui font partie de nos priorités et nous permet de leur demander des renseignements qui sont prioritaires pour nous, et ils répondront favorablement si nos priorités correspondent aux leurs. C'est un partenariat dans lequel nous recevons beaucoup plus que nous ne donnons, et il faut avouer que les partenariats de ce genre permettent aujourd'hui d'être beaucoup plus efficaces. Le seul critère, c'est que cela corresponde à nos priorités.

Le critère de l'information à caractère essentiel concerne toute communication qui a quoi que ce soit à voir avec des Canadiens ou des gens au Canada. Nous ne partageons rien avec les États-Unis qui n'ait aucun lien avec les Canadiens. Comprenons-nous bien là-dessus. Tout ce que nous faisons doit avoir un objectif national. En théorie, j'imagine que nous pourrions partager de l'information avec un autre gouvernement si l'information en question avait de graves conséquences en matière de sécurité nationale pour cet autre pays. Mais tous les renseignements que

that very small volume of information that we have that has an end in Canada, is shared within Canada and not within our partnership community.

**Senator Joyal:** You have said if it meets the essential priorities, the answer would be yes, you would look into it. If it does not, has it happened that you went to get that authorization from cabinet or from your minister?

**Mr. Coulter:** No, we would not get to it. This is done by allies on a best efforts basis and without making a big deal out of it. We would not be able to fulfill a request because our legislation says we have to follow Government of Canada priorities.

I can tell you that the National Security Agency in the United States is so focused on terrorism that all of the requests these days are in that zone. That is what we are doing the most of, so the chances currently of that happening are very small.

**Senator Day:** Just so I understand the national priorities. Suppose the national priorities change during the year between your annual exercises; where do you get that direction? Does that come from the Minister of National Defence or Privy Council Office?

**Mr. Coulter:** We are shifting gears here in terms of the government exercise to make it perhaps semi-annual, or at least have a review of the priorities, and we have done that on one occasion already. That makes enormous sense because of the dynamic world we live in.

A lot of thinking goes into the exercise. We are pretty good at setting the top priority areas. We have also found that we need to operationalize that more specifically. There is a PCO-chaired requirements committee. It is chaired by the Executive Director of the International Assessment Staff, and we play into that on a daily basis. Basically, our story is we cannot do this. We can do this new angle, but we will have to take something off our list. That is a very intense discussion because no one wants to take anything off the list. On the other hand, sometimes we have to shift gears when new requirements come up; troop deployment to a new location where the Canadian Forces needs intelligence, a new diplomatic crisis of some sort. We have to be able to shift gears.

During the four years I have been Chief of CSE, the priorities themselves seem to be very well done. The operationalization of them more specifically is something I keep arguing we need to keep working on, but that is going in a good direction. We are able to give a description to a small group of interdepartmental people at a fairly high level of what we are doing. They can say, we would like you to do more of this, and we can get into that

nous recueillons, c'est-à-dire la petite quantité d'information que nous avons en mains, doit avoir une finalité pour le Canada et elle est partagée avec d'autres au Canada mais pas avec nos partenaires.

**Le sénateur Joyal :** Vous dites que si la demande correspond aux priorités essentielles, vous pourriez y répondre favorablement. Mais si la demande n'avait pas ce caractère essentiel, vous est-il arrivé de demander l'autorisation au Cabinet ou à votre ministre pour y répondre favorablement?

**M. Coulter :** Non, nous ne le ferions pas. Entre alliés, nous faisons notre possible. Pour notre part, nous ne pourrions répondre favorablement à une demande de ce genre parce que notre loi nous oblige à respecter les priorités du gouvernement du Canada.

Mais je peux vous dire que la National Security Agency des États-Unis est à ce point obnubilée par le terrorisme que toutes les demandes qu'elle fait ces temps-ci tournent autour de cela. La plus grande partie des demandes sont dans ce secteur, et vous pouvez comprendre qu'il y a peu de chances que nous recevions d'autres types de demandes.

**Le sénateur Day :** Je voudrais bien comprendre les priorités nationales. Supposons que celles-ci changent au cours de l'année, entre deux exercices annuels, par exemple. Qui vous informe? Le ministre de la Défense nationale ou le Bureau du Conseil privé?

**M. Coulter :** Nous sommes en train justement de revoir notre façon de faire en vue de faire de l'exercice gouvernemental un exercice semi-annuel, plutôt qu'annuel, ce qui nous permettrait au moins de réexaminer nos priorités. C'est ce que nous avons déjà fait au moins à une occasion, et cela nous semble très logique étant donné la rapidité avec laquelle le monde change.

L'exercice demande beaucoup de réflexion, et nous réussissons assez bien à fixer les grands secteurs de priorité. Mais nous avons également constaté qu'il fallait mieux opérationnaliser l'exercice. Nous avons formé un comité des besoins présidé par le BPC, c'est-à-dire par le directeur exécutif de l'évaluation internationale avec lequel nous avons des contacts quotidiens. Supposons que nous devions refuser un dossier. Nous pouvons décider de l'aborder sous un angle nouveau, mais en modifiant notre liste de priorités. Cela donne lieu à d'intenses discussions, car personne ne veut retirer quelque dossier que ce soit de la liste de priorités. Par ailleurs, il nous arrive parfois de devoir faire des réaménagements, lorsque de nouvelles demandes surgissent : je songe par exemple au déploiement de troupes dans un nouveau pays, là où il faut alimenter les Forces armées canadiennes avec des renseignements ou à une nouvelle crise diplomatique. Nous devons pouvoir faire des réaménagements.

Pendant les quatre années de mon mandat comme chef du CST, l'établissement des priorités semble avoir été bien fait. Je continue à dire qu'il nous faut apprendre à mieux les opérationnaliser, mais nous sommes sur la bonne voie. Nous sommes déjà capables de décrire notre travail à un groupe restreint de représentants de haut niveau de divers ministères. Ces gens peuvent alors nous demander d'en faire un peu plus dans tel

discussion about we will have to drop this or that or both to do that. People care a lot about the results of those discussions and that is what guides us.

**Senator Day:** I am taking your answer as saying you keep priorities general enough that you have flexibility within the year to move if you have to.

**Mr. Coulter:** Let me give you a Cold War example. The priority may have been the then Soviet Union, but there were a hundred ways you would tackle their military command and control, communications and issues like that. You would have the argument that whether you are after the navy or the aviation or what is the weight of effort, and those kinds of practical things within what cabinet would want to endorse, which is the huge weight of effort against that target, given that in those days that was our main adversary.

**Senator Day:** You indicated earlier that you report to the Minister of National Defence through someone in the Privy Council Office? Did I hear you correctly?

**Mr. Coulter:** I do. My reporting relationship, by legislation, is to the minister, through anybody that he delegates this to. I currently report for policy and operations through the National Security Advisor in the Privy Council Office, Mr. Bill Elliott. He replaced Rob Wright last week. For administration and finance, I report to the Deputy Minister of National Defence. I have everything, the minister has everything. There are two deputies who have responsibility for us as well, very senior people. The four of us often meet for discussions.

**Senator Day:** I was intrigued by your comment in your opening remarks that you provide intelligence to hundreds of clients across the federal government. Is that correct, hundreds of clients?

**Mr. Coulter:** Yes and the biggest department with clients is Foreign Affairs.

**Senator Day:** You break down Foreign Affairs into a lot of different clients?

**Mr. Coulter:** That is correct.

**Senator Day:** I was starting to think this will be tough for you to control.

**Mr. Coulter:** I do not think there are that many departments and agencies.

**Senator Day:** Do you have a memorandum of understanding with these hundreds of clients as to how they would use the information that you give them?

**Mr. Coulter:** I hope this word does not resound with anyone here, but we indoctrinate them.

When they leave their positions, we de-indoctrinate them. Some of the key people across government are permanently bound to secrecy by the Security of Information Act, but the key

dossier, quitte à en laisser tomber un autre ou à faire certains réaménagements, ce qui donne lieu à des discussions. Les résultats de ces discussions sont très importants pour nous, puisqu'ils nous éclairent sur ce qu'il faut faire.

**Le sénateur Day :** Si je comprends bien votre réponse, vos priorités sont suffisamment générales pour que vous ayez la marge de manœuvre voulue au cours de l'année.

**M. Coulter :** Laissez-moi vous donner comme exemple la guerre froide. La priorité était à l'époque l'Union soviétique, mais il y avait bien des centaines de façons de s'occuper des questions liées à la conduite des opérations, aux communications, et cetera. Comme, à l'époque, l'Union soviétique était notre adversaire principal, nous discutons de l'opportunité de cibler soit la marine, soit l'aviation, et nous discutons du poids des efforts et du genre d'éléments pratiques qui correspondraient aux vœux du Cabinet; nous nous demandions si le poids des efforts misant sur cette cible était justifié.

**Le sénateur Day :** Vous avez dit plus tôt que vous faites rapport au ministre de la Défense nationale en passant par le Bureau du Conseil privé. Vous ai-je bien compris?

**M. Coulter :** En effet. La loi m'oblige à faire rapport au ministre, ou à son délégué. Pour ce qui est de la politique et des opérations, je rends compte présentement au ministre par le biais de son conseiller à la sécurité nationale au Bureau du Conseil privé, M. Bill Elliott, qui a remplacé Rob Wright la semaine dernière. Du côté administration et finances, je fais rapport au sous-ministre de la Défense nationale. Je m'occupe de tous les secteurs, tout comme le ministre. Il y a aussi deux sous-ministres, donc deux personnes très importantes, qui doivent rendre compte de ce que nous faisons. Nous nous rencontrons souvent tous les quatre pour discuter.

**Le sénateur Day :** Vous avez dit, dans votre présentation, que vous fournissez des renseignements à des centaines de clients un peu partout au gouvernement fédéral. Vous avez bien dit des centaines de clients?

**M. Coulter :** Oui, et le ministère qui compte le plus de clients, ce sont les Affaires étrangères.

**Le sénateur Day :** Vous divisez le ministère des Affaires étrangères en plusieurs clients?

**M. Coulter :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** Je me disais que cela devait être difficile pour vous à administrer.

**M. Coulter :** Je ne pense pas qu'il y ait autant de ministères et d'organismes.

**Le sénateur Day :** Avez-vous un protocole d'entente avec ces centaines de clients sur l'utilisation qu'ils peuvent faire de l'information que vous leur fournissez?

**M. Coulter :** J'espère que ce terme n'a pas de mauvaise connotation pour vous, mais nous les endoctrinons.

Lorsqu'ils quittent leurs postes, nous les désendoctrinons. Certaines personnes qui occupent des postes clés au gouvernement sont tenues de respecter le secret à tout jamais en



is they are all top secret cleared and special access cleared for our kind of information. It is a specific security clearance that involves indoctrination, and we talk to them about the importance of confidentiality.

**Senator Day:** Does that include information that you get from these five countries and others?

**Mr. Coulter:** It very well may.

**Senator Day:** Can we assume it might also be the case in, for example, Great Britain, where they may have hundreds of clients to whom they pass information that you give them?

**Mr. Coulter:** It is possible if we have chosen to pass it to them. We have done it with an analysis of to whom it will go.

**Senator Day:** You have control of what you send, but once you send it to the general agency with which you have a relationship —

**Mr. Coulter:** It is understood to be in very tight circles. Let us use a Cold War example. If there is a piece of intelligence CSE produced on a certain development in the then Soviet Union and we shared that with the U.K. and the United States, it would be on the understanding that they would share it with their key decision makers, and they would be in charge of that.

Similarly, if the United States or the U.K. or Australia passed us similar information, then CSE would make the determination as to which clients to pass it to.

There can be certain types of intelligence that come with caveats that they be shown only to a certain group. We use those ourselves. There are circles within circles. It depends on the sensitivity of the information.

**Senator Day:** Does your memorandum of understanding as to how the information will be used by a foreign government involve what you have just described to me, who they might share it with and how far down the line it might go, or do you deal with each piece of information that you share? That would be almost impossible, to put a flyer on each piece of information.

**Mr. Coulter:** There will be rare circumstances. We have “Canadian eyes only” material. Then we determine who would see it within the Government of Canada. That is a category of information.

Then there is releasable to “five eyes.” That is what we call our group of five. We could release it to one country. A determination like that could be made because it is only relevant to one country. We can also, in a rare circumstance, say “to be shown only to the President of the United States,” or something like that. That is a

vertu de la Loi sur la protection de l'information, mais ce qui compte c'est qu'elles aient toutes la cote de sécurité de niveau très secret et de niveau accès spécial pour recevoir notre information. Il s'agit d'une cote de sécurité particulière qui comprend une endoctrination pendant laquelle nous leur expliquons l'importance de la confidentialité.

**Le sénateur Day :** Est-ce que cela inclut l'information que vous obtenez de ces cinq pays et d'autres pays?

**M. Coulter :** C'est tout à fait possible.

**Le sénateur Day :** Peut-on supposer que c'est également le cas, par exemple, en Grande-Bretagne où il y a peut-être des centaines de clients auxquels est transmise l'information que vous partagez avec vos homologues?

**M. Coulter :** C'est possible, si nous avons choisi de leur fournir cette information. Auparavant, nous faisons une analyse des destinataires.

**Le sénateur Day :** Vous contrôlez ce que vous envoyez, mais une fois que vous l'avez fourni à l'organisme général avec lequel vous avez une relation...

**M. Coulter :** Il est bien entendu que la diffusion est très restreinte. Prenons un exemple de la guerre froide. Si un renseignement produit par le CST sur certains événements en Union soviétique avait été fourni au Royaume-Uni et aux États-Unis, il aurait été bien entendu que ces pays pourraient en informer leurs principaux décideurs et qu'ils en seraient responsables.

Pareillement, si les États-Unis ou le Royaume-Uni ou l'Australie nous fournissaient un renseignement semblable, ce serait alors au CST de déterminer à quels clients le transmettre.

Il arrive que certains renseignements nous soient fournis à la condition qu'ils ne soient partagés qu'avec un certain groupe. Nous faisons de même. Il y a des cercles à l'intérieur des cercles. Cela dépend de la sensibilité de l'information.

**Le sénateur Day :** Est-ce que votre protocole d'entente sur l'utilisation que peut faire un gouvernement étranger de l'information que vous lui fournissez comporte des dispositions sur ce que vous venez de décrire, c'est-à-dire avec qui ils peuvent partager l'information, et jusqu'à quels échelons subalternes, ou est-ce que vous établissez ces conditions pour chaque renseignement que vous partagez? Ce serait pratiquement impossible, d'assortir chaque renseignement d'une liste de conditions.

**M. Coulter :** Nous faisons cela dans des circonstances rares. Nous avons des documents qui sont réservés aux Canadiens. Les clients qui les reçoivent doivent alors déterminer qui pourra y avoir accès au sein du gouvernement du Canada. C'est une catégorie d'information.

Puis il y a des documents qui peuvent être divulgués aux cinq pays de notre groupe. Nous pourrions fournir un renseignement à un seul pays si nous déterminions que ça n'intéresse que ce pays. Il arrive aussi rarement qu'un document ne puisse être montré qu'au président des États-Unis ou qu'il soit assujéti à une autre

determination we make. We have the ability to put caveats on what we would do, but the two main categories are releasable internationally to this club of five and Canadian eyes only.

**The Chairman:** I wish to thank our witnesses.

We welcome Mr. MacLeod, President of the Canadian Association of Chiefs of Police; and Vince Westwick and Frank Ryder, co-chairs of the law amendments committee.

[Translation]

**Mr. Vince Westwick, Co-Chair, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police:** Madam Chair, I am the Co-Chair of the Law Amendments Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police. With me today is Chief Edgar McLeod, President of the association and Chief of the Cape Breton Regional Police Service, and Superintendent Frank Ryder, the other Co-Chair of the Law Amendments Committee.

The CACP is an assembly of almost 950 chiefs, deputy chiefs and senior police officials. Our members represent more than 130 police services from every region of Canada.

One of the aims of the association, through its Law Amendments Committee, is to provide the government with recommendations on legislation relating to crime and public security. We are happy to take part in your comprehensive review of the provisions and operations of the Anti-terrorism Act.

I would now like to turn to Chief MacLeod.

[English]

**Mr. Edgar MacLeod, President, Canadian Association of Chiefs of Police:** On December 4, 2001, the Canadian Association of Chiefs of Police appeared before the Senate committee on Bill C-36, chaired by you, Madam Chair. Mr. Westwick was part of that delegation, and he made representations to this committee reflecting the CACP's view of Bill C-36 and the directions that the Canadian government was taking with respect to terrorism, both from a legislative and a leadership standpoint. The CACP actively participated in the debates surrounding the important issues that were raised in Bill C-36.

In December of 2001, we supported Bill C-36, and we are pleased to return here today to reaffirm our support for the Anti-terrorism Act. May I say that our principal submission in December 2001 was that government form a small, single agency to address terrorism, to coordinate law enforcement response to terrorism and to develop best practices for police in all jurisdictions.

The creation of Public Safety and Emergency Preparedness Canada has moved in that direction. We applaud the progress that the Deputy Prime Minister and her colleagues within PSEPC

restriction de ce genre. C'est nous qui prenons cette décision. Nous pouvons assortir ce que nous faisons de conditions, mais il y a deux grandes catégories de documents, ceux qui peuvent être partagés avec le club de cinq pays et ceux qui sont réservés aux Canadiens.

**La présidente :** Je tiens à remercier nos témoins.

Nous accueillons maintenant M. MacLeod, président de l'Association canadienne des chefs de police, et Vince Westwick et Frank Ryder, coprésidents du comité de modification des lois.

[Français]

**M. Vince Westwick, coprésident, Comité des amendements législatifs, Association canadienne des chefs de police :** Madame la présidente, je suis coprésident du Comité des amendements législatifs de l'Association canadienne des chefs de police. Je suis accompagné du chef Edgar McLeod, président de l'association et chef du service de police régional de Cap-Breton, ainsi que du surintendant Frank Ryder, l'autre coprésident du Comité des amendements législatifs.

L'ACCP regroupe presque 950 chefs, chefs adjoints et cadres supérieurs du domaine policier. Nos membres représentent au-delà de 130 services de police de chaque région du Canada.

Un des objectifs de l'association, par l'entremise du Comité des amendements législatifs, est d'offrir des conseils et des recommandations au gouvernement concernant les lois visant la criminalité et la sécurité de la communauté. Nous sommes heureux de participer à votre examen approfondi des dispositions et de l'application de la Loi antiterroriste.

J'aimerais maintenant donner la parole au chef MacLeod.

[Traduction]

**M. Edgar MacLeod, président, Association canadienne des chefs de police :** Le 4 décembre 2001, l'Association canadienne des chefs de police a comparu devant le comité sénatorial qui examinait le projet de loi C-36, sous votre présidence, madame la présidente. M. Westwick faisait partie de cette délégation et il vous a exposé les opinions de l'ACCP au sujet du projet de loi C-36 et des orientations que le gouvernement canadien prenait à l'égard du terrorisme, sur le plan législatif et sur le plan du leadership. L'ACCP a participé activement au débat sur les questions importantes soulevées dans le projet de loi C-36.

En décembre 2001, nous avons appuyé le projet de loi C-36, et aujourd'hui, nous venons réaffirmer notre appui à la Loi antiterroriste. Je tiens à rappeler qu'en décembre 2001, nous préconisions que le gouvernement constitue un petit organisme centralisé pour s'occuper du terrorisme, pour coordonner l'application de la loi en cas de terrorisme et pour élaborer des pratiques exemplaires à l'intention des corps policiers de tous les niveaux.

La création de Sécurité publique et Protection civile Canada allait dans ce sens. Nous nous réjouissons des progrès que la vice-première ministre et ses collègues au sein de SPPCC réalisent en

are making in developing and supporting a more integrated approach to policing and to law enforcement response to terrorism.

We regret that witnesses before this committee and elsewhere agree that the threat of terrorism in Canada is a reality. We regret that Canadians must have their lives impacted in significant ways as a result of the threat of terrorism. We also regret that police resources already stretched have had to accommodate more programs and more training to ensure readiness, whether at the municipal, provincial or federal levels.

The Canadian police community has responded professionally, cooperatively and collectively, and we shall continue to do so. In early January 2002, the Canadian Association of Chiefs of Police, with the support of the then Department of Solicitor General, hosted an executive seminar for police leaders in Canada. Since that date, police have continued to learn, adapt and grow. Out of the rubble of the World Trade Center there has grown a new direction in cooperation within the Canadian police community. While police in Canada have always collaborated with each other, police at the federal, provincial and municipal levels now work more closely in an integrated way to ensure that the citizens of Canada are safe and their communities are protected.

That being said, our association recognizes the need to elevate this notion of an integrated police service delivery approach to an even higher level. At our 2004 annual general meeting held this past summer in Vancouver, we passed a resolution calling upon all orders of government to come together to discuss and eventually develop and implement an integrated policy framework to move policing in Canada to the highest level of integration. A policy framework endorsed by all orders of government will go a long way toward bringing clarity to the roles and responsibilities of each order of government.

To this end, I am pleased to report that the CACP recently addressed the federal-provincial assistant deputy ministers' committee on policing. Beside us was the Federation of Canadian Municipalities as well as the Canadian Association of Police Boards. They were also invited participants at this pivotal meeting.

The meeting concluded with a solid consensus that the concept of an integrated policing framework was very worthy of pursuit. Public Safety and Emergency Preparedness Canada stepped up to the plate and have engaged consultants to scope out the next practical steps in pursuing this agenda. The CACP is anxiously awaiting the results of this report.

In preparing for this presentation, we wanted to begin by outlining the principles behind the Anti-terrorism Act. However, after reading the remarks of the Minister of Justice, we realized that anything we could say would pale in comparison to the

élaborant et en préconisant une démarche mieux intégrée pour les interventions de la police et l'application de la loi en cas de terrorisme.

Nous déplorons que des témoins entendus par les membres du comité et ailleurs affirment que la menace terroriste au Canada est une réalité. Nous déplorons que les Canadiens doivent subir dans leur vie quotidienne des bouleversements qui découlent de la menace terroriste. Nous déplorons également que les ressources de la police, déjà très sollicitées, aient à concrétiser plus de programmes et plus d'entraînement pour garantir un état de préparation en cas d'urgence, au palier municipal, provincial ou fédéral.

Les forces de l'ordre canadiennes ont répondu avec professionnalisme, esprit de coopération et de solidarité, et nous allons continuer de le faire. Au début de janvier 2002, l'Association canadienne des chefs de police, avec l'appui du ministère du Solliciteur général d'alors, a organisé un séminaire à l'intention des cadres policiers au Canada. Depuis, la police a continué de se renseigner, de s'adapter et de se développer. Des gravats du World Trade Center, a surgi une nouvelle orientation pour la coopération au sein de la communauté policière canadienne. Les divers corps de police au Canada ont toujours collaboré les uns avec les autres, mais désormais, au niveau fédéral, provincial et municipal, cette collaboration est plus étroite et mieux intégrée pour garantir la sécurité des citoyens canadiens et la protection de leurs collectivités.

Cela dit, notre association reconnaît que cette notion de services policiers intégrés doit aller encore plus loin. À notre réunion générale annuelle de 2004, qui s'est tenue l'été dernier à Vancouver, nous avons adopté une résolution exhortant tous les paliers de gouvernement à discuter ensemble dans le but d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre d'orientation intégrée pour que les activités de maintien de l'ordre au Canada soient encore mieux intégrées. Un tel cadre d'orientation va se révéler extrêmement utile pour préciser les rôles et les responsabilités de chaque palier de gouvernement.

À cette fin, je suis ravi de vous annoncer que l'ACCP s'est adressée récemment au Comité des sous-ministres adjoints fédéraux-provinciaux chargés des activités de la police. Ont comparu avec nous alors la Fédération des municipalités canadiennes ainsi que l'Association canadienne des commissions de police. Ces deux organismes avaient été invités à participer à la rencontre.

À l'issue de la réunion, un solide consensus s'est dégagé à propos de la notion d'un cadre visant l'intégration des activités policières. Sécurité publique et Protection civile Canada a relevé le défi et a retenu les services d'experts-conseils afin d'arrêter les mesures pratiques nécessaires dans la poursuite de cet objectif. L'ACCP attend impatiemment les résultats de ce rapport.

En réfléchissant à notre exposé, nous nous sommes dit qu'il fallait commencer par rappeler les principes qui sous-tendent la Loi antiterroriste. Toutefois, après avoir lu les remarques du ministre de la Justice, nous nous sommes dit que nous n'avions



detailed analysis that he presented to this committee in February. Suffice it to say that we support and endorse those foundational principles that were so elegantly expressed by Minister Cotler.

Before asking Mr. Ryder to speak to you about the preventive principle referred to by Minister Cotler, I would like to address an issue that has been raised by the committee. The topic of racial profiling has been indicated by members of this committee as a very serious concern. At the outset, let me assure you that the Canadian Association of Chiefs of Police is a strong ally of all of those who oppose racial profiling. Our association of police leaders unanimously passed a resolution at last year's annual conference that says that the CACP is committed to the preservation of democratic freedoms, human rights and individual dignity, and that our members will exercise leadership by initiating or strengthening programs and strategies that promote bias-free policing, giving particular attention to public accountability, policy making, management, supervision, equitable human resource practices, education, community outreach and partnerships.

The Law Enforcement Aboriginal and Diversity Network, which we refer to as LEAD, was developed to achieve a common professional approach by all Canadian law enforcement agencies to relationships with Aboriginal and diverse communities. The LEAD Network is a partnership between the multiculturalism program of Canadian Heritage and the CACP, and it was facilitated by the RCMP.

The CACP and the federal government have partnered to turn a pilot project on diversity awareness into a permanent, organized network that aims to educate, retrain and to share lessons learned by police agencies across this country.

It is in the best interests of policing to establish strong links and trusting relationships with the many diverse communities we serve.

Even the perception of racial profiling can lead to mistrust. Therefore, Canadian police leaders will strongly promote fairness and equality and say loudly that there is no place for racial profiling in policing.

I would now like to ask Chief Superintendent Ryder to speak to more specific provisions of the Anti-terrorism Act.

**Mr. Frank Ryder, Co-Chair, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police:** Thank you. The sunset clauses apply to sections 83.28, 83.29 and 83.3, provisions relating to investigative hearing and recognizance conditions, and so the CACP would like to address specifically the importance of these sections. Speaking about prevention as a foundational principle, the Minister of Justice said the following:

rien à ajouter car nous pouvons compter sur une analyse détaillée qu'il a présentée au comité en février. Nous nous bornerons à dire que nous appuyons et entérinons ces principes généraux décrits si élégamment par le ministre Cotler.

Avant de demander à M. Ryder de vous entretenir du principe de prévention évoqué par le ministre Cotler, je voudrais vous parler d'une question qui a été soulevée par le comité. Il s'agit du profilage racial qui préoccupe les membres de ce comité au plus haut point. D'emblée, je vous assure que l'Association canadienne des chefs de police abonde vigoureusement dans le sens de ceux qui s'opposent au profilage racial. Notre association a adopté une résolution à l'unanimité à la conférence annuelle de l'année dernière, résolution qui porte que l'ACCP tient à préserver les libertés démocratiques, les droits de la personne et la dignité individuelle. En outre, nos membres vont agir comme chefs de file en lançant ou en consolidant des programmes et des stratégies qui font la promotion d'activités policières objectives, tout en accordant une attention particulière à la reddition de comptes au grand public, à l'élaboration des orientations, à la gestion, à la supervision, à l'équité en matière d'emploi, à l'œuvre éducative, à l'action sociale et aux partenariats.

Le Réseau de la police canadienne sur les Autochtones et la diversité (LEAD) a été mis sur pied pour que tous les organismes d'application de la loi du Canada adoptent une démarche professionnelle commune envers les collectivités autochtones et multiculturelles. Le LEAD est le fruit d'une entente entre le programme de multiculturalisme de Patrimoine canadien et l'Association canadienne des chefs de police, et a été facilité la GRC.

L'ACCP et le gouvernement fédéral se sont associés pour transformer un projet pilote de sensibilisation à la diversité en un réseau permanent et organisé, dont le but est d'éduquer et de recycler les agents, tout en leur permettant de partager les leçons tirées par les divers services de police de notre pays.

Il est dans l'intérêt des services policiers de maintenir de solides liens de confiance avec les diverses communautés qu'ils desservent.

À elle seule, la perception qu'il y a un profilage racial peut mener à la méfiance. Par conséquent, les dirigeants des services policiers du Canada vont fortement insister sur l'équité et l'égalité tout en affirmant haut et clair que le maintien de l'ordre ne doit faire aucune place au profilage racial.

J'aimerais maintenant demander au surintendant en chef Ryder de parler des dispositions plus précises de la Loi antiterroriste.

**M. Frank Ryder, coprésident, Comité des amendements législatifs, Association canadienne des chefs de police :** Je vous remercie. Les dispositions de temporisation s'appliquent aux articles 83.28, 83.29 et 83.3, qui traitent des conditions entourant les audiences d'investigation et les engagements assortis de conditions, et c'est pourquoi l'ACCP aimerait aborder ces sujets. S'agissant de la prévention comme principe général, le ministre de la Justice a tenu les propos suivants :

A core concept of our anti-terrorism law...proceeds from a culture of prevention and pre-emption as distinct from reactive, after the fact, law enforcement. This includes the range of international terrorist offences domesticated into Bill C-36 — which seek to disable and dismantle the terrorist network itself — as well as the investigative and procedural mechanisms, such as preventive arrest and investigative inquiry, that seek to detect and deter, rather than just prosecute and punish.

Canadians would agree that preventing terrorism on Canadian soil is a most worthwhile goal. The question is how can that objective be achieved legislatively? We know that in order to meet the high standards that Canadians and their courts demand, such legislative prevention must meet several important goals: It must be consistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms; it must be respectful of human rights; it must be proportional to the threat being presented; it must involve a judicial officer; and it must have procedural safeguards. It is the submission of the Canadian Association of Chiefs of Police that the investigative hearing and recognizance with conditions are the proper and appropriate legislative response and that they meet the high standards that Canadians demand.

Let us look at each for a moment. The provisions for recognizance with conditions are not new to Canadian criminal law. The power of a judge to require a person to enter into a recognizance, formerly called "peace bonds," is longstanding. In the mid-1990s, following extensive controversy over high-risk offenders being released from custody at warrant expiry, Parliament introduced section 810.1, where there is a fear of a sexual offence, and section 810.2, where there is a fear of serious personal injury. Canadian police have used these sections for several years to provide comfort to communities and to attempt to prevent serious crimes from being committed. They are an effective and logical legislative preventive tool approved by the Canadian courts. This preventive tool has been modified to apply to terrorist situations. There are two ways for the police to use this section. First, they must obtain the consent of the Attorney General of Canada, or the province, depending on the jurisdiction. Then they must lay an information and bring the person to court. These steps are not required only when there are grounds for the information by reason of exigent circumstances such that it would be impractical to lay an information, or if an information is already laid and the peace officer suspects on reasonable grounds that the detention of the person in custody is necessary to prevent terrorist activity. The concept of exigent circumstances is used currently in Canadian criminal law, for example, the Feeney warrant. Police officers understand, and the courts enforce, the concept of reasonable grounds.

Il s'agit d'un concept essentiel de notre *Loi antiterroriste*... qui procède d'une culture de la prévention et de l'anticipation, par opposition à une application de la loi après le fait. Cela inclut l'intégration au droit national, dans le projet de loi C-36, de l'éventail des infractions liées au terrorisme international — qui ont pour but de neutraliser et de démanteler le réseau terroriste lui-même — tout aussi bien que les mécanismes d'enquête et procéduraux, tels que la détention préventive et l'enquête d'investigation, qui visent à détecter et à dissuader au lieu de simplement poursuivre et punir.

Les Canadiens reconnaîtront volontiers qu'il est tout à fait louable d'empêcher le terrorisme sur le sol de notre pays. Le tout est de savoir par quels moyens législatifs parvenir à ce but? Nous savons fort bien que si nous tenons à respecter les normes très élevées auxquelles tiennent les Canadiens et leurs tribunaux, une telle prévention législative doit se conformer à des exigences très strictes : elle doit respecter la Charte canadienne des droits et libertés, elle doit respecter les droits de la personne, elle doit être adaptée à la gravité de la menace, elle doit faire intervenir un fonctionnaire judiciaire et elle doit comporter des garanties procédurales. L'Association canadienne des chefs de police estime que l'audience d'investigation et l'engagement assorti de conditions constituent des réponses législatives pertinentes et que ces mécanismes sont conformes aux normes très strictes exigées par les Canadiens.

Arrêtons-nous quelques moments à chacun d'entre eux. Les dispositions prévoyant un engagement assorti de conditions n'ont rien de nouveau en droit pénal canadien. En effet, depuis longtemps, un juge peut exiger de quelqu'un qu'il prenne un engagement de ce genre, naguère appelé « engagement de ne pas troubler l'ordre public ». Au milieu des années 90, à la suite des vives controverses soulevées par l'élargissement de détenus à risque élevé à la fin de leur mandat, le Parlement a adopté les articles 810.1 et 810.2 applicables l'un, dans les cas où l'on craint la récidive d'infraction à caractère sexuel, l'autre, dans ceux où l'on craint un préjudice personnel grave. Cela fait déjà plusieurs années que la police canadienne y a recours pour rassurer les collectivités et empêcher des crimes graves. Ces articles se sont révélés efficaces et cohérents, et ont été entérinés par les tribunaux canadiens. On a modifié les mesures préventives afin de les adapter aux cas de terrorisme. Les services policiers doivent satisfaire à deux conditions pour les exécuter. Ils doivent d'abord obtenir l'autorisation du procureur général du Canada ou d'une province, selon l'ordre de gouvernement ayant compétence. Ensuite, ils doivent déposer une dénonciation et faire traduire les suspects devant les tribunaux. On ne peut déroger à cette obligation que dans les cas où la dénonciation se fonderait sur une situation d'urgence, qui rendrait donc difficile de faire une demande en bonne et due forme ou bien dans le cas où une dénonciation aurait déjà été faite et que, pour des motifs raisonnables, l'agent de la paix estimerait nécessaire l'incarcération du suspect afin d'empêcher des actes terroristes. La notion de situation d'urgence est couramment utilisée en droit pénal canadien, par exemple, dans le cas du mandat Feeney. Les agents de police comprennent la notion de motifs raisonnables, et les tribunaux l'appliquent.

Investigative hearings have passed the scrutiny of the Supreme Court of Canada. These hearings are not punishment, but rather an opportunity to obtain information that can be used to prevent a terrorist offence. The section contains a wide range of procedural protections, including the consent of the Attorney General. Both of these provisions are preventive by design. In each case, the intent is to bring the person in question before a court, under the supervision of a judge, to effect the preventive statutory purpose. This is good law, preventive in nature and worthy of the continued support of the Parliament of Canada.

On behalf of the CACP, we are especially grateful for the opportunity to return to this committee to discuss these important provisions. We are available to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen, for your return visit and your presentations. Before we begin questions, I welcome to today's proceedings a delegation from the Senate of Malaysia, which is interested in this issue.

**Senator Stratton:** It has been a rather interesting discussion today, including the information on racial profiling. Gentlemen, do you perceive any reason for the focus today on racial profiling? Were you asked to focus on that?

**Mr. MacLeod:** No, we were not asked to do that. Racial profiling, as you know, has become an issue across the country and there have been numerous inquiries. For us, it has only to be raised in jurisdictions, whether it is true or not, because we deal in perceptions in communities. We think that it is important to address the issue and be proactive in dealing with matters of racial or potential racial profiling.

I just returned from Vancouver, where a great deal of enthusiasm has been created by front-line officers who work full time on these diversity issues and the sharing in and building of this network. We are no longer waiting for high-profile incidents that require us to react. Rather, we are trying to build stronger relationships and a nationwide network such that someone in one part of the country can plug into that network and learn from someone in another part of the country. It is an important issue, and I know that it was raised earlier, but the focus was our decision.

**Mr. Westwick:** Senator, in part it is a result of the research in preparing for the presentation today. We looked at the transcripts of some other witnesses' remarks and noticed that senators had raised the issue before. We decided to put it on the table in a proactive way.

**Senator Stratton:** If you are looking at a review of the anti-terrorism legislation, to follow on from Senator Andreychuk's question this morning, then surely you would be more interested in what is needed. In other words, you have not spoken to the review of the act, so you are telling us, in essence, that the act is

Les audiences d'investigation ont résisté avec succès à un examen approfondi par la Cour suprême. Ces audiences n'ont pas de visées punitives, elles donnent plutôt l'occasion d'obtenir des renseignements pouvant prévenir des actes terroristes. L'article s'assortit d'ailleurs d'une série de garanties procédurales, y compris l'autorisation du procureur général. Les deux dispositions sont de nature préventive. À chaque fois qu'on y fait appel, l'objet est de faire traduire une personne devant un tribunal, sous la surveillance d'un juge, pour atteindre l'objectif de la prévention par voie législative. C'est une bonne loi, de nature préventive et digne de recevoir l'appui renouvelé du Parlement du Canada.

Au nom de l'ACCP, nous sommes particulièrement reconnaissants au comité de pouvoir discuter encore une fois de ces importantes dispositions. Nous répondrons volontiers aux questions qu'on nous posera.

**La présidente :** Merci, messieurs, de votre retour parmi nous et de vos exposés. Avant de passer aux questions, j'aimerais souhaiter la bienvenue ici à une délégation du Sénat de la Malaisie, qui s'intéresse à ce sujet.

**Le sénateur Stratton :** La discussion d'aujourd'hui a été plutôt intéressante, y compris les renseignements relatifs au profilage racial. Messieurs, d'après vous, a-t-on raison de se concentrer aujourd'hui sur le profilage racial? Vous a-t-on demandé d'insister là-dessus?

**M. MacLeod :** Non. Toutefois, vous n'ignorez pas que cette question est devenue un sujet d'actualité dans notre pays et qu'elle a fait l'objet de nombreuses enquêtes. À notre avis, il suffit qu'on en parle, que ce soit fondé ou non, parce que dans nos milieux, nous faisons affaires avec des perceptions. Nous estimons important d'aborder la question et d'agir de façon proactive face aux problèmes réels ou éventuels du profilage racial.

J'arrive à peine de Vancouver, où nos agents qui travaillent sur le terrain et qui ont lancé des initiatives liées à la diversité et ont participé à l'élaboration et au fonctionnement du nouveau réseau, ont suscité beaucoup d'enthousiasme. Nous avons fini d'attendre que des incidents retentissants se produisent pour agir. Nous nous efforçons plutôt de créer des liens plus forts et un réseau national, auquel on peut participer où qu'on soit, et qui donne lieu à des échanges fructueux avec les autres. C'est une question importante, et je sais qu'elle a déjà été soulevée, mais notre décision a été cruciale à cet égard.

**M. Westwick :** Sénateur, cela résulte en partie des recherches que nous avons effectuées en vue de notre exposé d'aujourd'hui. Nous avons examiné les procès-verbaux des interventions d'autres témoins, et avons remarqué que des sénateurs avaient déjà posé la question. Nous avons donc décidé de l'aborder d'une manière proactive.

**Le sénateur Stratton :** Si vous songiez à une révision de la Loi antiterroriste, pour poursuivre la question posée par le sénateur Andreychuk ce matin, alors vous vous concentreriez davantage sur ce dont nous avons besoin. Autrement dit, vous n'avez pas abordé le réexamen de la loi proprement dit, vous êtes en train de



fine and that no improvements are needed. Is that what you are telling us, indirectly, by not giving evidence on improvements? I find that difficult to comprehend.

**Mr. MacLeod:** We are comfortable with the act as it stands so for us there is no issue.

**Senator Stratton:** The act is perfect.

**Mr. Westwick:** It is not often that we are given such an opportunity. Normally, we come before Parliament to ask for additional provisions. One issue was mentioned this morning that put the matter of lawful access on the table. It is not part of this act but it is a critical piece of legislation.

**Senator Stratton:** Was that the wiretapping aspect?

**Mr. Westwick:** Yes, it was about wiretapping and bringing the provisions of Part VI of the Criminal Code up to date with the advances in technology. That is a critical piece of proposed legislation that is not yet before Parliament, but we look forward to it. We would not miss the opportunity to encourage parliamentarians to review that seriously because it is a critical piece of proposed legislation that affects not only this area, but also a whole range of other areas.

**Senator Stratton:** Could you describe what you would like to see in this area of proposed legislation in respect of wiretapping?

**Mr. Westwick:** The proposed lawful access legislation that the police and intelligence community is asking for is basically to modernize the provisions of part VI of the Criminal Code, which was brought into effect in the mid-1970s, and allowed and provided for judicial authorization to intercept private communications. I was in policing at that time, and a police officer would shinny up a telephone pole and put two alligator clips on the particular wire that they wanted to intercept, and that is where the "wiretapping" expression came from.

We are all aware of cellphones and an entire range of extensive technology that in some cases we do not have the practical capability to intercept. There simply is not built into the technology the ability to intercept and/or there is not the legal authority because it is not covered under the law. Things like email and the Internet, the BlackBerries that everyone is carrying, are not provided for under the law, and it creates a huge investigative gap.

We would be very anxious to see that proposed legislation and all the other technical components that go with it given most serious attention by both Houses of Parliament.

**Mr. MacLeod:** With respect to the racial profiling, why we raise that and why we do not have any issues with the legislation, for us it is more important to look at the context in which the legislation is applied. That is why, for me, the biggest issue is to ensure governments understand the necessity for an integrative policy framework, how we apply things across provincial,

nous dire que la loi est excellente telle quelle, qu'il n'y a pas lieu de l'améliorer. Est-ce bien ce que vous nous affirmez indirectement, du fait que vous ne proposez aucune amélioration? Ça me paraît difficile à comprendre.

**M. MacLeod :** Ce serait sans objet, car la loi nous satisfait telle quelle.

**Le sénateur Stratton :** La loi est parfaite.

**M. Westwick :** Il ne nous arrive pas souvent d'arriver à cette conclusion. En règle générale, lorsque nous venons devant le Parlement, c'est pour demander de nouvelles dispositions. Cela me fait penser que ce matin, il a été question de l'accès légal. La question ne fait pas partie de ce projet de loi, mais il s'agit quand même d'une partie tout à fait indispensable de la loi.

**Le sénateur Stratton :** Est-ce qu'il s'agit de l'écoute électronique?

**M. Westwick :** Oui, et aussi de la mise à jour des dispositions de la partie VI du Code criminel avec la technologie de pointe. C'est un projet de loi tout à fait capital, dont le Parlement n'est pas encore saisi, mais dont nous nous réjouissons de savoir qu'il sera étudié. Nous profitons d'ailleurs de notre présence ici pour encourager les parlementaires à en faire un examen poussé, car il est tout à fait primordial, ayant des répercussions non seulement sur ce domaine précis, mais sur nombre d'autres.

**Le sénateur Stratton :** Pourriez-vous nous décrire les dispositions législatives que vous aimeriez concernant l'écoute électronique?

**M. Westwick :** Les dispositions législatives sur l'accès légitime que la police et le milieu du renseignement réclament constituent essentiellement une modernisation des dispositions de la partie VI du Code criminel qui sont entrées en vigueur au milieu des années 70 et qui permettent l'interception de communications privées moyennant l'obtention d'une autorisation judiciaire. J'étais agent de police à l'époque et je grimpais jusqu'au haut d'un poteau de téléphone pour fixer deux pinces crocodile sur les lignes téléphoniques qu'on voulait écouter. C'est l'origine de l'expression « table d'écoute ».

Nous savons tous qu'il y a des téléphones cellulaires et toutes sortes d'autres technologies permettant des communications que nous ne pouvons intercepter. Ou bien la technologie ne nous permet pas d'intercepter ces communications, ou bien la loi ne nous confère pas le pouvoir de le faire. Le courriel, l'Internet, les BlackBerries que tout le monde a aujourd'hui ne sont pas prévus par la loi, ce qui donne lieu à des lacunes importantes dans les enquêtes.

Nous tenons beaucoup à ce que les mesures législatives proposées et tous les autres aspects techniques connexes soient étudiés très attentivement par les deux Chambres du Parlement.

**M. MacLeod :** En ce qui a trait au profilage racial, le projet de loi n'est pas problématique à cet égard, mais nous avons soulevé la question car nous estimons important de tenir compte du contexte dans lequel la loi est appliquée. Selon moi, le plus important, c'est que les gouvernements comprennent la nécessité de créer un cadre de politique intégrant l'application des lois par

municipal and local government jurisdictions. Sixty-five per cent of the police officers in this country work at the local government level, yet we very much depend on their information, input and practice in terms of the practical application of that legislation, and all of the other legislation.

Mr. Westwick just mentioned the lawful access, and I could talk about extra-police jurisdiction and the ability to move police across provincial boundaries to conduct investigations without going through a complicated process. Those are all issues that are very much related to this legislation when you put it in context. That is what is important to us.

**Senator Stratton:** Thank you. I appreciated your last remarks because it is hard to believe that any government, let alone this one, would achieve perfection in a bill. If there are concerns about the practicality of carrying out what you need to do, this committee should hear it and be very aware of it.

**Senator Fraser:** Mr. MacLeod, I will put to you the same question I put to Mr. Zaccardelli this morning.

There is a common assumption that some form of profiling is a useful tool in criminal investigations. In your mind, what is the difference between that and racial profiling? What is it that you are so opposed to?

**Mr. Ryder:** I will take a stab at answering that question. The business of police work is we receive information, we analyze it and we act on it. If necessary, we may have to move to enforcement or whatever the case may be. What I would call criminal profiling, if you wanted to use that terminology, would be when we receive information relating to specific activity of groups or individuals who are engaged in a certain type of criminal activity, certainly not focused on race, religion, any of those other variables. That would be strictly information related to a specific type of criminal activity.

**Senator Fraser:** There is a fairly widespread impression in certain communities in Canada, notably the Muslim community in general and the Arab community in particular, that there is racial profiling against them. Why is that perception so widespread if everyone is opposed to it and says they are not doing it?

**Mr. MacLeod:** I would suggest that if you look at the context and the efforts of our neighbours, it has been concentrated in the Middle East. I talked about this LEAD Network — and it is not just words — about how important it is to work closely with the Muslim community, the Black community, all the diverse communities, and our Aboriginal peoples.

If we get that right and do not wait until there is an accusation or an inquiry, if we do this in a proactive manner on a day-to-day basis — and that is what we are starting to achieve right now — you build the confidence and trust in those relationships with those particular communities. Often, it is not racial profiling. It could be just the perception of racial profiling. That is what we have to deal with on a daily basis. It is not just a project. It has to

les provinces, les municipalités et les gouvernements locaux. Soixante-cinq pour cent des policiers du pays travaillent au niveau local, et nous dépendons beaucoup des informations qu'ils recueillent, de leur contribution et de leur façon d'appliquer sur le terrain cette loi et toutes les autres.

M. Westwick vient de mentionner l'accès légitime; à ce sujet, je pourrais parler de la compétence extraterritoriale de la police et de la nécessité pour la police de pouvoir mener des enquêtes au-delà des frontières provinciales sans devoir se soumettre à un processus compliqué. Dans un tel contexte, toutes ces questions se rapportent étroitement à cette loi. Voilà ce qui est important pour nous.

**Le sénateur Stratton :** Merci. J'ai bien aimé vos dernières remarques car il est difficile de croire que quelque gouvernement que ce soit, encore moins celui-ci, puisse atteindre la perfection dans une loi. Si vous avez des préoccupations sur des aspects pratiques de votre travail, notre comité veut le savoir.

**Le sénateur Fraser :** Monsieur MacLeod, je vous pose la question que j'ai posée à M. Zaccardelli ce matin.

On présume généralement qu'une certaine forme de profilage est utile dans les enquêtes criminelles. Selon vous, quelle différence y a-t-il entre le profilage des criminels et le profilage racial? À quoi vous opposez-vous exactement?

**M. Ryder :** Je vais tenter de répondre à cette question. Le travail de police, c'est recevoir des informations, les analyser, et agir en conséquence. Si nécessaire, nous avons recours à la répression. Le profilage des criminels, pour employer ce terme, c'est ce que nous faisons quand nous recevons des informations sur les agissements particuliers de groupes de personnes qui s'adonnent à certains types d'activités criminelles, peu importent la race, la religion ou autres aspects de ce genre. Il s'agit simplement d'analyser des informations sur un type particulier d'activité criminelle.

**Le sénateur Fraser :** Dans la collectivité musulmane et dans la collectivité arabe du Canada plus particulièrement, on a généralement l'impression de faire l'objet de profilage racial. Pourquoi cette perception est-elle si répandue si tout le monde s'y oppose et affirme ne pas le faire?

**M. MacLeod :** Quand on regarde la situation et les efforts de nos voisins, on constate qu'on s'est concentré surtout sur le Moyen-Orient. J'ai parlé du Réseau de la police canadienne sur les Autochtones et la diversité et j'ai dit — ce ne sont pas des paroles en l'air — qu'il est important de travailler en étroite collaboration avec la communauté musulmane, la communauté noire, les autres communautés ethniques et les peuples autochtones.

Si nous prenons dès maintenant les mesures qui s'imposent, sans attendre une accusation ou une enquête, si nous savons prévenir les dérapages quotidiennement — et nous y réussissons déjà —, les liens que nous entretenons avec ces collectivités se resserreront grâce à la confiance qui régnera. Souvent, il ne s'agit pas de profilage racial. On a peut-être l'impression qu'il s'agit de profilage racial. C'est à cela qu'il nous faut s'attaquer

become a way of doing business. Quite frankly, we have not done a very good job of that. If you look at the demographics and how the face of Canada is changing, we cannot sit back. Governments cannot sit back and wait for inquiries. Again, that places this legislation into the context of how we are working. We have to work with those diverse communities and bring them onside. It is never acceptable to stop or hold someone on the basis of their colour or creed. It is not Canadian. We have to build that trust in the community, and we have to talk about this and create the mechanism for dialogue.

That is what we are doing with this LEAD Network, and we are pretty keyed up about it. We are working hard. We have front-line officers working on this. This is not just a chiefs' initiative. I can only see good coming out of this. We are going to provinces, and we will be going to municipalities once we get rolling, and we will say, "Are you onside?"

**Senator Fraser:** That is really good to hear, but I am still trying to understand situations as they have evolved. In the first month after September 11, 2001, when police across the country were scrambling, nobody knew where the next threat would come from, how serious it was, how immediate it was, where everybody was. Do you think it is possible that in that initial scramble there was what amounted to racial profiling that might have created this concern that now lingers, even though you and every law enforcement person we hear from says, "Not only do we not do it, we are working like demons to ensure that everyone on the force understands that you must not." Do you think it maybe happened?

**Mr. Ryder:** As you describe it, I think it would have led to a climate whereby there would have been a perception of racial profiling, no doubt about it. In today's world, when we have CNN, the kind of coverage that happened post-9/11 was phenomenal. I do not think that necessarily leads one to believe that racial profiling was occurring. It certainly could lead to a perception that there could have been racial profiling. From a Canadian police leaders' point of view, there are no policies that endorse racial profiling of any kind.

**Senator Fraser:** I am not suggesting there ever were policies. I am talking about actual, live police officers out there scrambling, almost feeling themselves to be in a vacuum, reaching for whatever information they could and making some bad judgments in those initial days, weeks or months.

**Mr. Ryder:** I am not sure I have the information to be able to provide that kind of an opinion because I do not know which bad judgments you are referring to.

**Senator Kinsella:** Just to pick up on a point that was raised by Senator Stratton, as far as your organizations are concerned, the legislation as it presently exists does not require amendment. You are satisfied with the basic model we have. Is that correct?

quotidiennement. Ce n'est pas simplement un projet. Cela doit devenir notre façon de faire. En toute honnêteté, je dois reconnaître que ça n'a pas été le cas jusqu'à présent. Mais quand on voit les changements démographiques qui se produisent au Canada en ce moment, on comprend qu'on ne peut rester inactif. Les gouvernements ne peuvent rester les bras croisés et attendre qu'on réclame la tenue de commissions d'enquête. Encore une fois, cela situe la loi dans le contexte dans lequel nous travaillons. Nous devons travailler avec ces communautés diversifiées et nous assurer de leur collaboration. Il n'est pas acceptable d'arrêter quelqu'un pour un simple motif de religion ou de race. Ce n'est pas la façon canadienne de faire. Nous devons retrouver la confiance de la collectivité et, pour ce faire, il faut parler de ce sujet et susciter ce dialogue.

C'est ce que nous faisons avec le Réseau de la police canadienne sur les Autochtones et la diversité, et nous sommes très enthousiastes. Nous y travaillons très fort. Nous avons des agents de première ligne qui y travaillent. Ce n'est pas seulement une initiative des chefs. Cela ne peut que donner de bons résultats. Nous allons demander aux provinces et aux municipalités de joindre leurs efforts aux nôtres.

**Le sénateur Fraser :** Je suis heureuse de l'entendre, mais j'essaie encore de comprendre comment la situation a évolué. Dans le mois qui a suivi le 11 septembre 2001, quand la police un peu partout au pays tentait de se débrouiller du mieux qu'elle pouvait, personne ne savait d'où proviendrait la prochaine menace, si elle serait sérieuse, si elle serait imminente et ainsi de suite. Croyez-vous que c'est pendant cette période initiale qu'a pu se développer une forme de profilage racial qui a mené à des préoccupations qui persistent, bien que vous et tous ceux qui sont chargés d'appliquer la loi nous disent qu'ils ne font pas de profilage racial et qu'ils font l'impossible pour que tous les policiers sachent bien que c'est inacceptable? Cela aurait-il pu se passer ainsi?

**M. Ryder :** Il est certain que dans le climat qui prévalait alors, certains ont pu avoir l'impression qu'il y avait profilage racial. Dans le monde actuel, avec CNN, tout ce qui se passe dans le monde depuis le 11 septembre fait l'objet d'une couverture médiatique sans précédent. Cela n'amène pas nécessairement les gens à croire qu'il y a un profilage racial, mais cela peut donner l'impression qu'il y a peut-être eu un profilage racial. Mais je vous assure que les chefs de police du Canada n'ont jamais approuvé quelque forme de profilage racial que ce soit.

**Le sénateur Fraser :** Je ne veux pas laisser entendre qu'il n'y ait jamais eu des politiques en ce sens. Je parle plutôt de policiers qui, dans la confusion des quelques jours, semaines ou mois qui ont suivi le 11 septembre, ce sont sentis laissés à eux-mêmes et se sont rabattus sur n'importe quelle information pour prendre parfois de mauvaises décisions.

**M. Ryder :** Je ne suis pas certain d'être en mesure de vous donner mon avis, car je ne sais pas de quelles décisions vous parlez.

**Le sénateur Kinsella :** J'aimerais revenir à un point qu'a soulevé le sénateur Stratton. Les organisations que vous représentez jugent que le projet de loi ne devrait pas être modifié. Vous êtes satisfaits du modèle existant, n'est-ce pas?



**Mr. MacLeod:** That is correct, yes. We have to work on the context.

**Senator Kinsella:** Have you looked at items that might be missing that ought to be added?

**Mr. MacLeod:** I defer to our law amendments committee. They are on the ground dealing with the legal aspects.

**Mr. Westwick:** By and large, we are comfortable with the legislation. There are a number of things about it that we particularly like; the creation of the specific offences. As we said in our opening remarks, we are supportive of the investigative hearing. We know it is controversial, but we feel it is a proper balance. We are very pleased with the recognizance with conditions. There are some technical aspects surrounding the wiretap provisions, not the lawful access aspect, but a few details, nothing of huge significance.

**Senator Kinsella:** Are you familiar with the Patriot Act in the United States?

**Mr. Westwick:** Only in general terms.

**Senator Kinsella:** Is there anything in there we should take a look at in terms of this review? Nothing stands out?

**Mr. Westwick:** I am not sufficiently familiar with that act.

**Senator Kinsella:** Let me get to the final point of this issue. In the bill as adopted by Parliament, we had some safeguards, including a sunset in one provision, this periodic review mechanism. I take it from your answer that you would be satisfied if the legislation maintained those kinds of oversight provisions?

**Mr. Westwick:** Absolutely. When we appeared here in 2001, we had no difficulty with the sunset provisions and we would have no difficulty with those provisions now.

**Senator Kinsella:** When you were here at that time there was a discussion around the importance of training officers on the new instrument. If I recall correctly, there was something close to an undertaking that there would be training conducted by provincial and municipal forces, other offices, particularly on the preventive arrest and investigative hearing provisions found in the act. I wonder whether you could advise the committee whether any such training has taken place.

**Mr. Westwick:** Yes, I can. As we mentioned in the opening remarks, the CACP, with the support of the then Solicitor General's department, held an executive seminar in January 2002. It was quite a pervasive review of the act at an executive level. We were very pleased that on the last afternoon, the draft or first run of a CD that was prepared for front-line officers was able to be displayed. That CD has been used extensively across the country to explain the provisions.

**M. MacLeod :** C'est exact, oui. Nous devons travailler sur le contexte.

**Le sénateur Kinsella :** Avez-vous songé à des dispositions qui manqueraient peut-être et qui devraient être ajoutées?

**M. MacLeod :** Je m'en remets à notre Comité des modifications législatives. Il s'occupe des aspects juridiques sur le terrain.

**M. Westwick :** De manière générale, nous sommes à l'aise avec la loi. Il y a des choses que nous aimons particulièrement, comme la création d'infractions précises. Comme nous l'avons dit dans notre allocution liminaire, nous sommes d'accord avec l'audience d'investigation. Nous savons que c'est une procédure controversée mais nous pensons que l'équilibre est juste. Nous sommes très heureux de l'engagement assorti de conditions. Nous nous préoccupons de certains aspects techniques concernant les dispositions relatives à l'écoute électronique, qui n'ont rien à voir avec la notion d'accès légitime, ce sont des détails, rien de très important.

**Le sénateur Kinsella :** Connaissez-vous le Patriot Act des États-Unis?

**M. Westwick :** Seulement de manière générale.

**Le sénateur Kinsella :** Y a-t-il des choses dans cette loi que nous devrions examiner dans le cadre de notre étude? Il n'y a rien qui ressort?

**M. Westwick :** Je ne connais pas assez bien cette loi.

**Le sénateur Kinsella :** Permettez-moi d'en venir au dernier aspect de cette question. Dans le projet de loi tel qu'il a été adopté par le Parlement, nous avons prévu des sauvegardes, notamment une disposition de temporisation, ce mécanisme d'examen périodique. Si j'ai bien compris votre réponse, vous seriez heureux si l'on maintenait dans la loi ce genre de disposition de surveillance?

**M. Westwick :** Absolument. Lorsque nous avons témoigné ici en 2001, nous ne nous sommes nullement opposés aux dispositions de temporisation et nous n'avons pas changé d'avis.

**Le sénateur Kinsella :** Lorsque vous étiez ici cette fois-là, on avait discuté de la nécessité de former les agents de police à ce nouveau texte de loi. Si je me souviens bien, les services provinciaux et municipaux et d'autres s'étaient en quelque sorte engagés à assurer cette formation, particulièrement en ce qui concerne les dispositions relatives à l'arrestation préventive et à l'audience d'investigation qu'on trouve dans la loi. Pouvez-vous dire au comité si cette formation a été dispensée.

**M. Westwick :** Oui. Comme nous l'avons mentionné dans notre allocution liminaire, l'ACCP, avec le concours du solliciteur général d'alors, a organisé un séminaire exécutif en janvier 2002. On a procédé à un examen complet de la loi au niveau exécutif. Nous étions très heureux, le dernier après-midi, lorsqu'on nous a présenté un CD qui avait été préparé pour les agents de première ligne. Ce CD a été utilisé partout au pays pour expliquer les dispositions de la loi.

The point you have to remember is while it is important that police have a good working knowledge of this act and its provisions, the officers who would be conducting these kinds of investigations and making recommendations to senior management concerning an investigative hearing or recognizance with conditions are working in a very specialized area. You would be dealing with the most experienced police officers and a fairly small cadre who would be involved in this kind of investigation. They are highly trained not just in the provisions here, but in criminal investigations at large. They would be well experienced in what would be necessary in terms of disclosure and the development of a major case for court purposes.

**Senator Kinsella:** As we all know, one of the security mechanisms that are available to anyone who uses the Internet seeking whatever kind of service, whether it is a financial service, an information service or a subscription to news services, is the personal identification numbers, the PIN numbers. In police work in Canada, do the police have access to any registry of PIN numbers, whether a bank's registry, an insurance company's registry, the local newspaper's registry or the local library? To what extent are PIN numbers in Canada protected by the right of privacy?

**Mr. Ryder:** Unfortunately, I would say that they are probably more accessible to those with a criminal intent than to police agencies. Clearly, we do not have access to that kind of information. In my day-to-day job, I am a commander of an investigation bureau and have an organized crime section under my command, and I am not aware of any areas where we can access that kind of information. I also have the anti-rackets section under my command. Where there is an opportunity to exploit certain systems, we have some very skilled criminals out there who try to access information through the Internet, et cetera, to get personal information to further their criminal activity. The entire issue of identity theft is a real problem for policing across Canada.

**Senator Kinsella:** Whether it is a criminal investigation or an anti-terrorism investigation, the mechanism of going before a judge to seek the warrant to get that kind of information would be the process used?

**Mr. Ryder:** That is right.

**Senator Kinsella:** I have listened to this discussion about racial profiling; I have an interest, as does everyone else. I am more interested in the language skills of investigators in Canada in whatever agency. Have your members in the different departments, particularly those in the big cities, found this out? We had testimony from the Commissioner of the RCMP some time ago that in the city of Toronto, there are some 110 languages other than English and French being spoken. In order to do effective policing in a city where 110 different languages are spoken, it seems to me that it is not the participation of members of the given ethnic cultural community in the police force that

Ce dont il faut se souvenir, c'est que, même s'il est important que les services policiers aient une bonne connaissance fonctionnelle de cette loi et de ses dispositions, les agents qui mènent ce genre d'enquêtes et qui adressent des recommandations à leur état-major concernant une audience d'investigation ou un engagement assorti de conditions travaillent dans un domaine très spécialisé. Ceux qui vont mener ce genre d'enquêtes sont les agents les plus chevronnés, et il s'agit d'un effectif assez restreint. Ils sont très bien formés, pas seulement aux dispositions de la loi mais aux enquêtes criminelles de manière générale. Ils savent très bien ce qu'il faut faire en matière de divulgation et de préparation d'une cause importante pour des fins judiciaires.

**Le sénateur Kinsella :** Comme nous le savons tous, l'un des mécanismes de sécurité qui s'offre à quiconque utilise l'Internet pour trouver toutes sortes de services, qu'il s'agisse de services financiers, de services d'information ou d'abonnement à un service de nouvelles, c'est le numéro d'identification personnel, le NIP. Les policiers du Canada ont-ils accès à un répertoire de NIP, qu'il s'agisse d'un registre bancaire, du registre d'une compagnie d'assurances, du registre d'un journal local ou de la bibliothèque locale? Dans quelle mesure les NIP du Canada sont-ils protégés par le droit à la vie privée?

**M. Ryder :** Malheureusement, je répondrai qu'ils sont probablement plus accessibles à ceux qui ont des desseins criminels qu'aux services de police. Manifestement, nous n'avons pas accès à ce genre d'information. Dans mon travail quotidien, je dirige un bureau d'enquête et j'ai une section du crime organisé sous mon commandement, et je ne connais pas d'endroit où nous pouvons avoir accès à ce genre d'information. J'ai aussi sous mon commandement la section de lutte contre l'escroquerie. Lorsqu'il y a un moyen d'exploiter certains systèmes, il y a des criminels très habiles qui essaient d'avoir accès à des informations par Internet, et cetera, qui veulent obtenir des informations personnelles pour poursuivre leurs activités criminelles. Toute la question du vol d'identité est un véritable problème pour les services de police du Canada.

**Le sénateur Kinsella :** Qu'il s'agisse d'une enquête criminelle ou antiterroriste, on doit pour cela se présenter devant un juge pour demander le mandat qui vous permettra d'obtenir ce genre d'information.

**M. Ryder :** C'est exact.

**Le sénateur Kinsella :** J'ai écouté la discussion au sujet du profilage racial; comme tout le monde, cela m'intéresse. Mais je m'intéresse davantage aux compétences linguistiques des enquêteurs du Canada, quel que soit le service auquel ils appartiennent. Est-ce que vos membres des divers services, particulièrement les grandes villes, ont appris cela? Nous avons entendu le témoignage du commissaire de la GRC il y a quelque temps de cela, et il disait que dans la ville de Toronto, on y parle près de 110 langues autres que l'anglais et le français. Pour assurer le maintien de l'ordre dans une ville où l'on parle 110 langues, il me semble que ce n'est pas seulement la présence

would be important, rather, it would be the knowledge of those officers of the customs and the ways, and most importantly, the language and the dialects, et cetera, of those communities.

My question is how are police forces in Canada doing, particularly those who are involved in anti-terrorism inquiries, in terms of language acquisition of investigators? To what extent is that a problem?

**Mr. MacLeod:** First, in general training it is a huge issue, in terms of liabilities, in getting the job done. It is a capacity issue for sure. We talked about training on cross-cultural awareness. It is a challenge. I am not saying that we cannot do it, but it is a capacity issue, because when you are training officers they are not on the street. You spend time training, and you need to do that to be proactive and to be strategic in your thinking.

Again, you are the police chief, you have to train however many — in the case of Toronto, thousands of officers. How do you achieve that within a budgetary framework, knowing you have to take officers off the street and off duty to provide all of this training? That is a challenge.

It is also a challenge for us. I keep coming back to the issue because I think it is important for me to establish the relevancy of this integrative policy framework to how you pose that question, because whether it is anti-terrorism or whatever, we are one of the few services in this country that has hands-on involvement of three levels of government.

The question needs to be asked. Notwithstanding that the police get together, how often have the policy-makers gotten together and had a good discussion about how we can support front-line policing so that we can get to the training and provide and leverage our resources?

**Senator Kinsella:** It seems to me language training is one issue. In my estimation, it would be difficult to train people in whatever language we are speaking of to a level of proficiency that would enable them to pick up the dialect and the slang, which is why affirmative action or employment equity hiring, looking for those special skills, would be important. Do you have any idea as to the kind of hiring that has been going on and the language skills that they were looking for in that hiring?

**Mr. Ryder:** I can only speak on behalf of the Ontario Provincial Police, and I do not have specific numbers. The section within the OPP that looks after the area of anti-terrorism is comprised of many members from different ethnic and cultural backgrounds. They were recruited. There are several different language capabilities within that section, and there are some who speak many languages. Is it enough? The answer is clearly no. We have to increase the numbers, obviously, when we want to have outreach into all the diverse communities. Language and culture can be a huge barrier. That is something we are always trying to improve on.

de membres des diverses communautés culturelles au sein du service de police qui est importante, c'est plutôt la connaissance qu'ont ces agents des coutumes et des habitudes, et chose encore plus importante, de la langue et des dialectes de ces communautés.

Je veux savoir ce que font les services de police du Canada, particulièrement ceux qui mènent des enquêtes antiterroristes, pour faire en sorte que leurs enquêteurs apprennent des langues. Dans quelle mesure cela fait-il problème?

**M. MacLeod :** D'abord, la formation de manière générale est un gros problème, au niveau des exigences, et il faut que le travail soit fait. C'est évidemment une question de capacité. Nous avons parlé de formation interculturelle. C'est difficile. Je ne dis pas qu'on ne peut pas l'assurer, mais c'est une question de capacité parce que lorsque vous formez des agents de police, ceux-ci ne sont pas dans la rue. On consacre du temps à la formation, et il faut faire cela pour être proactifs et pour avoir une réflexion stratégique.

Encore là, vous êtes le chef de police, vous devez former je ne sais combien — dans le cas de Toronto, des milliers d'agents. Comment allez-vous faire cela dans le respect de votre cadre budgétaire, sachant que vous devez retirer des agents des rues pour assurer toute cette formation? C'est difficile.

C'est également difficile pour nous. Je ne cesse d'en parler parce que je crois qu'il est important pour moi d'établir la pertinence de ce cadre d'intégration par rapport à la manière dont vous posez la question parce que, qu'il s'agisse d'antiterrorisme ou d'autre chose, nous sommes l'un des rares services au pays qui a des rapports directs avec les trois paliers de gouvernement.

La question reste posée. Les services policiers ont beau unir leurs efforts, est-ce qu'il arrive souvent aux décideurs de se réunir et d'avoir une bonne discussion sur la manière de soutenir les agents de police de première ligne de telle manière que nous puissions obtenir la formation voulue et bien utiliser nos ressources?

**Le sénateur Kinsella :** Il me semble que la formation linguistique est un problème en soi. À mon avis, il doit être difficile d'enseigner à des gens ces langues, quelles qu'elles soient, et de faire en sorte qu'ils acquièrent un niveau d'aisance qui leur permettra de comprendre le dialecte et l'argot, et c'est pourquoi l'action positive ou le recrutement fondé sur l'équité en matière d'emploi, lorsqu'on cherche ces compétences particulières, sont importants. Savez-vous si l'on a fait ce genre de recrutement et si l'on recherche ces compétences linguistiques dans le recrutement?

**M. Ryder :** Je ne peux parler qu'au nom de la Police provinciale de l'Ontario, et je n'ai pas de chiffres précis. La section de la PPO qui s'occupe d'antiterrorisme se compose de nombreux membres des diverses communautés ethniques et culturelles. Ils ont été recrutés. Cette section dispose de plusieurs capacités linguistiques différentes, et il y en a qui parlent plusieurs langues. Est-ce que ça suffit? La réponse est évidemment non. Nous devons manifestement augmenter nos effectifs si nous voulons rejoindre toutes ces communautés diverses. La langue et la culture peuvent constituer un obstacle énorme. C'est un domaine où nous tâchons constamment de nous améliorer.



**Senator Kinsella:** I raised this question with other witnesses because the Auditor General flagged it as a problem. In times of national emergency, she seemed to be indicating, the chain of command and control is not as tight as it ought to be. You are representing a variety of police agencies that could be playing a role. Who will you take your orders from? Do you have concerns about this issue? You can come up with any example of a crisis. Who takes control if there is a dirty ship in the Port of Sydney? Will it be the Sydney municipal force, will it be the RCMP or will it be the military? Is it a problem, particularly for those of you representing civilian municipal or provincial police forces, that there may be an interface with the military and with CSIS, et cetera?

**Mr. MacLeod:** That is a very good question. That age-old question about the chain of command and how it works is always relevant. It goes back to the emergency measures training we did for years in Arnprior. Police now understand about and are more focused on getting the job done, so there will always be those discussions. Notwithstanding that, a clear policy framework does not exist. Thirty or forty years ago, we were not concerned about working across so many jurisdictions. The federal government did this set of duties, and the provinces did that, and the local governments did whatever the provinces did not want to do and handed down to them.

We have moved forward. The pressure is on to knock down the silos and barriers at government level and come together. How do we achieve that when we have a history of three tiers of government? The police have done more than their share. We have sometimes learned from serious mistakes, and we are sharing and pulling together. However, there are limits to what we can do there.

The question about Sydney harbour is a good one, because somebody might set the roles federally, saying that this needs to be done, but there seems to be a problem in how it translates into getting the job done at the local level. I can tell you that any community is concerned with local crime issues. You do not have people walking around local streets talking about national security. They are talking about the drug problem and break and enters; they are in that local groove because that is where they live.

Governments need to do more in that area to bring us together. The urge to merge and work across government will not go away. It will get greater. We are increasingly working in an integrated way, and not just in our own country. You can project that out to international borders. There is pressure to do that because of technology, as Mr. Ryder had indicated. To criminals, boundaries and structures and silos do not mean a thing. They operate with impunity internationally, while we are trying to work within the structure. They pay no heed to

**Le sénateur Kinsella :** Si j'ai interrogé d'autres témoins sur cette question, c'est parce que la vérificatrice générale en a parlé comme d'un problème. Selon elle, dans une situation d'urgence nationale, elle semble penser que la chaîne de commandement n'est pas aussi rigoureuse qu'elle devrait l'être. Vous représentez divers corps policiers qui pourraient intervenir dans de telles circonstances. De qui recevrez-vous vos ordres? Est-ce que cela vous préoccupe? Songez à un exemple de crise. Ainsi par exemple, qui va diriger les opérations dans le cas où un navire transportant des produits noirs se trouverait dans le port de Sydney? Est-ce que ce sera la police municipale de Sydney, la GRC ou l'armée? Le fait qu'il faudra peut-être collaborer avec les autorités militaires et le SCRS pourrait-il constituer un problème, particulièrement pour ceux d'entre vous qui représentent les corps policiers municipaux ou provinciaux?

**M. MacLeod :** C'est une excellente question. La sempiternelle question de la chaîne de commandement et de son fonctionnement demeure toujours pertinente. Cela nous ramène à la formation en mesures d'exception que nous avons offerte pendant des années à Arnprior. De nos jours, la police comprend bien ces circonstances et se concentre davantage sur son travail, mais il y aura toujours ce genre de discussion. Cela étant dit, il n'existe pas de cadre d'action clair. Il y a 30 ou 40 ans, nous n'avions pas à nous préoccuper de collaborer avec divers niveaux de gouvernement. Le gouvernement fédéral assumait telles responsabilités, les provinces telles autres et les administrations locales s'occupaient de ce que les provinces ne voulaient pas faire et leur cédaient.

Depuis ce temps, nous avons fait des progrès. À notre époque, on insiste pour mettre fin aux cloisonnements afin que tous les ordres de gouvernement collaborent. Comment faut-il s'y prendre cependant compte tenu de l'existence de trois ordres de gouvernement? La police a fait plus que sa part. Nous avons appris des erreurs parfois lourdes que nous avons commises, et nous partageons avec les autres et participons à l'effort collectif. Toutefois, il y a des limites à ce que nous pouvons faire.

La question au sujet du port de Sydney est très pertinente, car le gouvernement fédéral aura beau répartir les responsabilités, sur le terrain, on aura toujours de la difficulté à faire le travail. Je vous assure que dans toute collectivité, on se préoccupe de la criminalité locale. Les gens ne discutent pas de sécurité nationale, mais bien des problèmes de drogue et de vols dans leur milieu. Ils se soucient de ce qui se passe où ils habitent, ce qui est normal.

Il faut que les gouvernements fassent davantage pour concerter l'action. Les pressions voulant que nous travaillions davantage ensemble, quel que soit notre ordre de gouvernement, vont se maintenir et vont même s'intensifier. Nous travaillons de plus en plus de manière intégrée, et pas seulement dans notre propre pays. On observe cela à l'échelle internationale. Là aussi, en raison de la technologie, ainsi que M. Ryder l'a souligné, la tendance est à une plus grande collaboration. De toute façon, aux yeux des criminels, les frontières, les structures et les filières distinctes n'existent pas.

that. We need to do a better job in that regard, and that goes back to the context of this legislation, or any other legislation we are talking about here, the training and how we do it.

**Senator Joyal:** I will touch upon the issue of racial profiling. If we share a common concern about the perception that has been created, I wonder how much the police forces in Canada have improved in terms of recruiting especially in the Muslim community or Arab community in Canada. I will ask a simple question: How many police of Arab origin do you have in your national association?

**Mr. MacLeod:** I am not equipped to give you specific numbers. I can tell you that most, if not all, agencies have recognized through human resource practices that we need to do a much better job of reflecting the community in hiring. We spend a lot of time trying to figure out strategies to address that problem. I can honestly say we have a long way to go. We are making improvements. The first step is recognizing that we need to do something. We have seen inquiries, such as the Stonechild inquiry. We want to put ourselves in the position where we can reach out to those communities when there is not an inquiry going on and build those linkages and bridges. There is no question that we have to do a better job. We are moving in that direction with the LEAD Network. The federal government has invested a substantial amount of money, a little over a million dollars, in bringing all the police agencies together, and quite frankly, the CACP will be holding our committees accountable to ensure that we are not just talking about this from a conceptual point of view. We want to come before this committee and other committees and say, "These are the things we have done." We want to hear back from diverse communities, saying, "We feel better about our police agencies. We feel strong linkages." The questions and the points you raise are important and relevant, and I can only tell you that the police leadership is trying to deal with them. I feel optimistic that improvements will be made.

We have learned some hard lessons the hard way. We have seen what has happened across this country. Police take this personally, and we should. Our HR committee is dealing with how we get people from diverse communities to apply to join police departments. Many cultures had a non-trusting relationship with the police where they came from. How do you change that? You can only change that by trying to build interactive relationships and creating community dialogues, and this is what we are trying to move into now.

Ils agissent en toute impunité à l'échelle internationale, tandis que nous nous efforçons de respecter certaines frontières. Eux ne s'en soucient pas le moins du monde. Il faut donc que nous travaillions mieux de notre côté, ce qui nous ramène au projet de loi ou à tout autre instrument législatif de ce genre, ainsi qu'à la formation et à ses modalités.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais parler de la caractérisation raciale. Étant donné que nous sommes tous sensibles aux problèmes causés par les perceptions, dans quelle mesure les corps policiers canadiens ont-ils réussi à recruter davantage de leurs membres chez les musulmans ou chez les Arabes du Canada? Je vous poserais donc une question assez directe : combien d'agents de police d'origine arabe font partie de votre association nationale?

**M. MacLeod :** Je ne suis pas en mesure de vous donner des chiffres précis. Je peux cependant vous dire que la plupart des corps policiers ont reconnu qu'ils doivent adapter leurs politiques en matière de recrutement des ressources humaines afin de mieux refléter la population canadienne. Nous avons longuement étudié les stratégies à adopter pour régler cette question. Toutefois, malgré les améliorations que nous avons apportées, honnêtement, il nous reste encore beaucoup à faire. La première étape, c'est de reconnaître qu'il faut agir. Il y a eu des enquêtes, comme celle portant sur le cas Stonechild. Quoi qu'il en soit, nous aimerions pouvoir atteindre ces divers groupes de Canadiens lorsqu'il n'y a pas enquête afin de créer des liens avec eux. Il ne fait aucun doute que nous devons faire mieux. Nous faisons un pas dans cette direction grâce au Réseau de la police canadienne sur les Autochtones et la diversité. Le gouvernement fédéral y a consacré des sommes importantes, soit un peu plus d'un million de dollars, ce qui permet au réseau de réunir tous les corps policiers, et très franchement, l'Association canadienne des chefs de police demandera à nos comités de rendre des comptes afin de veiller à ce que nous obtenions des résultats. Nous aimerions témoigner devant votre comité et d'autres, et pouvoir rapporter que nous avons fait telle ou telle chose. Nous tenons à ce que les divers groupes ethnoculturels nous disent se sentir plus à l'aise avec les corps policiers et qu'ils ont réussi à établir des liens très forts avec eux. Les questions que vous soulevez sont importantes et pertinentes. Tout ce que je peux répondre, c'est que les dirigeants des forces policières se sont mis à la tâche. J'ai bon espoir qu'on va assister à des améliorations.

Nous avons dû apprendre de dures leçons. Nous avons vu ce qui s'est passé dans notre pays. La police le prend personnellement, et c'est ce que nous devrions faire. Notre Comité des ressources humaines étudie les moyens à prendre pour convaincre davantage de candidats des groupes ethnoculturels à poser leur candidature auprès des forces policières. Dans les pays d'origine de bon nombre de ces groupes, les rapports avec la police étaient marqués par la méfiance. Comment s'y prendre pour changer cela? On peut le faire seulement en créant des rapports réciproques et des échanges avec leurs collectivités, et c'est ce vers quoi nous nous dirigeons en ce moment.

**Senator Joyal:** In your opinion, you do not have all the tools at hand to achieve the desired communications strategy and programs to inform schools and cultural communities on a regular basis about your goals to involve the community in the "law and order responsibility of any society."

**Mr. MacLeod:** I can say with confidence that today, and most days, somewhere in communities across this country police officers are on the ground dealing proactively with multicultural, diverse community issues. I am comfortable and confident in saying that there are many success stories. Unfortunately, we do not know about many of them because they do not make the front pages of our newspapers. This would improve if we were to create a LEAD network whereby the information would be shared. We could build networks that are linked electronically. We might know that someone in Calgary has dealt with a specific issue in a diverse community and that information could be shared with police agencies across the country to assist in resolving the same issue elsewhere. We need communication as a tool to improve and impart our success stories across Canada. We hear about most of the failures but not about the successes. The idea of such a network ties back into this act and why we are here. If the people of diverse communities have trust and confidence in our policing, then those perceptions begin to disappear.

**Senator Joyal:** Am I right in saying that you have not developed all the measures to evaluate your success in terms of involving the various cultural communities with police forces in developing ways to maintain the security objective of the legislation?

**Mr. MacLeod:** That is a fair statement. We have some evaluations of local programs at local levels to measure that success. However, we do not have the mechanism in place nationally to measure success. We need to get a better handle on that.

**Senator Joyal:** On the objective of integration, which you expanded on in your presentation and in the follow-up discussion with Senator Kinsella, I do not think that you would find any reservation around this table. However, to integrate you have to define the priorities and "emergencies." How did you approach this overall objective of integration in relation to the objectives of the act, including the security aspects of issues such as SARS in Ontario, avian flu and bacteriological warfare, which could spread quickly through a region? What is your priority? What aspect of your activities should be the focus of the authorities and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness in relation to their provincial counterparts to initiate such an objective?

**Mr. MacLeod:** We need to discuss this further, but I will review our current position. We passed a unanimous resolution on integrated policing in Vancouver. Police leaders said that clearly in a resolution. Police agencies — the CACP, the RCMP, the OPP, the Sûreté du Québec and municipal agencies — are coming together to discuss this format. We need to ratchet up

**Le sénateur Joyal :** À votre avis, vous n'avez pas en main tous les mécanismes dont vous auriez besoin pour concevoir une stratégie de communications et des programmes destinés aux écoles et aux communautés ethnoculturelles, afin de les renseigner sur vos objectifs, à savoir de faire participer ces groupes au maintien de l'ordre dans la société.

**M. MacLeod :** Je peux vous assurer qu'aujourd'hui, et il en est ainsi la plupart du temps, des agents de police s'occupent de façon positive de questions liées aux groupes ethnoculturels, un peu partout dans notre pays. Je peux aussi vous dire sans exagérer que nous avons obtenu de nombreux succès. Malheureusement, nous n'en entendons pas parler, parce qu'ils ne sont pas rapportés à la une des journaux. Cela serait différent toutefois si on créait un réseau semblable à celui qui existe déjà au sujet des Autochtones, mais qui partagerait celui-là les renseignements grâce à des moyens électroniques. Nous apprendrions ainsi que quelqu'un à Calgary a résolu tels problèmes liés à un groupe ethnoculturel, et les renseignements pourraient ensuite servir aux autres corps policiers du pays lorsque le même problème se représente ailleurs. Nous avons besoin des communications pour répandre nos succès au Canada. On entend parler de la plupart des échecs, mais pas de nos réussites. L'idée d'un tel réseau nous ramène aussi au projet de loi et aux raisons qui justifient notre présence ici. Si les membres des communautés ethnoculturelles font confiance à nos services policiers, alors les perceptions négatives commencent à reculer.

**Le sénateur Joyal :** Est-il juste d'affirmer que vous n'avez pas encore tous les moyens nécessaires pour savoir dans quelle mesure vous avez incité les membres des groupes ethnoculturels à participer à la réalisation des objectifs de sécurité de la loi?

**M. MacLeod :** Je le reconnais. Nous avons bien réussi à mesurer le succès de certains programmes locaux. Toutefois, faute de mécanismes appropriés, nous ne pouvons le faire à l'échelle nationale, et il faut que nous améliorions cela.

**Le sénateur Joyal :** Vous avez déjà parlé de l'objectif de l'intégration dans votre exposé et dans vos échanges avec le sénateur Kinsella, et à ce sujet, je crois que tout le monde ici sera d'accord. Cela dit, lorsqu'on cherche à faire de l'intégration, il faut définir les priorités et les « urgences ». Comment envisagez-vous cet objectif par rapport au projet de loi, y compris l'aspect de la sécurité liée au SRAS en Ontario, à la grippe aviaire et à la guerre bactériologique, qui pourrait s'étendre rapidement dans une région donnée? Quelle est votre priorité? Sur quels aspects de vos activités est-ce que les autorités et la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile devraient concentrer leurs efforts, compte tenu du rôle déclencheur des autorités provinciales?

**M. MacLeod :** Il faudra que nous discussions plus longuement de cela, mais je vais résumer notre position actuelle. Nous avons adopté à l'unanimité une résolution sur l'intégration des activités policières à Vancouver. Quelle a été la volonté clairement exprimée par les dirigeants des corps policiers? Des organismes comme l'Association canadienne des chefs de police, la GRC, la



governments talking across three levels. We approached the Deputy Prime Minister and she was enthusiastic about this. We talked about SARS and other conditions that created the need for urgency and where this has to begin. Governments need to understand their roles and responsibilities, because if there is confusion or if you create an environment such that everyone is responsible and the responsibilities at the government level are not defined, then you will have trouble building in accountabilities. If three levels of government are involved in a specific action, such as with SARS, then it is important for governments to define it. Once that is done, you begin the process of building the policy framework of integrated command structure and approaches.

We met with the federal, provincial and territorial deputy ministers and there was a favourable response. The Canadian Federation of Municipalities was also at the table and they have engaged consultants to explore what you have just asked about. Policing is a big, complex issue, and when you involve three levels, you can well imagine what we are dealing with. We will begin with a definition of "integrated policing" and move forward from there. We are delighted that the Deputy Prime Minister embraced the concept. We are passionate about it and so we will keep pushing until we have more policy framework discussion. We practitioners need to understand who pays the bills, where the resources will come from and how we will pull together to build the kind of responses that you have talked about.

Obviously, issues such as SARS and others go well beyond policing to include the medical community. Provincial emergency measures organizations have accomplished a lot in that area. I can speak for Nova Scotia, and I know that in Ontario and other jurisdictions they have done a great deal of work in terms of mock emergency exercises. I think we are in better shape now than we were, but we have a long way to go yet.

**Senator Joyal:** Are you of the opinion that we would need the capacity to understand all of the ramifications and develop an approach that would be shared by all the levels of intervention that you have mentioned? Do you think that the current provisions are sufficient to meet the demands in the field on the basis of our experience?

**Mr. MacLeod:** There must be work on both levels. We cannot stay only at the strategic level but must work at the practical level as well. We have to take the time to think strategically across all levels of government and to look at the future. Federal, provincial, territorial and municipal governments must be in the room — 65 per cent of the police in this country are paid for by local governments.

Police provinciale de l'Ontario, la Sûreté du Québec et des associations municipales se réunissent d'ailleurs pour en discuter. Il faut que nous pressions tous les gouvernements d'en discuter davantage. Nous en avons parlé à la vice-première ministre, et elle s'est montrée enthousiasme. Nous avons aussi discuté du SRAS et d'autres circonstances qui constituent des situations d'exception et où il faut que cette façon de procéder soit mise en œuvre. Les gouvernements doivent comprendre leurs rôles et leurs responsabilités, car s'il y a confusion, ou si on se retrouve dans une situation telle que tout le monde assume des responsabilités mais que les responsabilités gouvernementales ne sont pas définies, alors il sera difficile de demander des comptes. Si lors d'une crise comme le SRAS, tous les ordres de gouvernement interviennent, alors il importe que chacun d'entre eux ait une idée claire de ses responsabilités. Une fois que cela sera fait, on pourra commencer à élaborer le cadre politique menant à un commandement unifié et à des démarches partagées.

Les sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux que nous avons rencontrés se sont montrés favorables. La Fédération canadienne des municipalités participait également aux discussions et elle a d'ailleurs retenu les services de consultants pour étudier le sujet sur lequel vous venez de m'interroger. La question des services policiers est vaste et complexe, et lorsque trois ordres de gouvernement y participent, vous pouvez vous imaginer tout ce que cela suppose. Nous allons d'abord commencer par adopter une définition des « services intégrés » et poursuivre sur cette lancée. Nous sommes ravis d'apprendre que la vice-première ministre est favorable à l'idée. Nous y tenons énormément et allons donc continuer à insister pour qu'on discute davantage d'un cadre politique. Nous qui travaillons sur le terrain, devons savoir qui paie la note, d'où viendront les ressources et comment nous concerterons nos efforts afin de mettre sur pied les services d'intervention que vous avez évoqués.

Bien entendu, des questions telles que le SRAS et d'autres débordent de beaucoup les services policiers et concernent aussi la médecine. Les organismes provinciaux de mesures d'urgence ont déjà réalisé beaucoup de choses à cet égard. Je peux parler de ce qui se passe en Nouvelle-Écosse, et je sais aussi que l'Ontario et d'autres provinces ont tenu beaucoup d'exercices de simulation de situation d'urgence. Nous nous sommes donc améliorés, mais il reste encore beaucoup de chose à faire.

**Le sénateur Joyal :** À votre avis, faut-il que nous connaissions toutes les ramifications des situations d'exception et concevoir une démarche que partageraient tous les intervenants que vous avez mentionnés? Compte tenu de votre expérience, estimez-vous que les dispositions actuelles permettent de tenir du compte du travail du sur le terrain?

**M. MacLeod :** Le travail doit s'effectuer à deux niveaux, car nous ne pouvons nous contenter de considérations uniquement stratégiques, nous devons aussi tenir compte de l'aspect pratique. Nous devons réfléchir de manière stratégique dans tous les ordres de gouvernement, tout en nous tournant vers l'avenir. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que les administrations municipales doivent donc être représentés — mais rappelons que 65 p. 100 des services policiers de ce pays sont assumés par les autorités locales.

You have to work on that level. In the meantime, we are doing our part at CACP by holding practical training sessions and by bringing police together to talk about interoperability. The law amendments committee represents police agencies from across the country at the federal, provincial and municipal levels. We are maxing ourselves out because, keep in mind, we are not a government agency. We are a non-profit organization that is trying to make things work. We are the only game in town in terms of an association that includes under its mandate federal, provincial and municipal police.

Here is my paid political announcement, that if you can get us some support we are furthering the cause. We are not about our members first. We are about public safety. Our association stands by that. That is a hallmark of our association.

**The Chairman:** I am sure your testimony will not go unnoticed, Mr. MacLeod.

**Senator Day:** Your comment with respect to emergency response and interoperability prompts a first question. It is a question of clarification because I know that there is a significant amount of federal government money available for emergency measures, fire departments and from a security first-response point of view. Is that federal government money also available for policing interoperability, the various levels of policing?

**Mr. MacLeod:** The interoperability has filtered down. For example, there is a major success story in British Columbia where the province took the lead, but it is supported by the RCMP and also by local police, and they are building a common records-management system and the communication tools. That would be one effort. You see all kinds of initiatives going on regionally.

**Senator Day:** Has federal government money been made available for policing interoperability?

**Mr. MacLeod:** I believe for the RCMP, but I do not know how that trickles down.

**Mr. Ryder:** It is difficult to answer specifically. You heard the Commissioner of the RCMP today. It was a powerful statement that he was here with our commissioner and Chief Bevan in regard to integrated policing. There are several joint forces operations. There are 19 that the OPP is currently involved with in the Province of Ontario; we lead seven of them. Of course, other police departments, including the RCMP, lead some others. Those units are put together under different funding arrangements, so there could be federal money, and there could be issues around common radio systems, et cetera, so the teams can be fully integrated. That is why it is difficult to say how much federal money may be involved in those joint forces. It is a quid pro quo, because there will be times when either another municipality or the provincial police would be providing resources such as vehicles, computers, pagers, to facilitate a joint force operation.

Il faut travailler à ce niveau. Entre temps, à l'Association canadienne des chefs de police, nous faisons notre part en tenant des stages de formation pratique et en réunissant les corps policiers afin qu'ils discutent d'interopérabilité. Le Comité des amendements législatifs est constitué de représentants des corps policiers de partout au pays et des niveaux fédéral, provincial et territorial. Nous sommes toutefois à la limite de nos ressources, car notre organisme n'est pas gouvernemental, mais plutôt sans but lucratif, et il se soucie de bien faire fonctionner les choses. Nous sommes incontournables du fait que nous comptons des membres des services policiers des trois ordres de gouvernement.

En guise de demande principale, je vous prierais de nous obtenir du soutien financier afin que nous puissions faire avancer la cause. Nous ne nous soucions pas d'abord de nos membres, mais de la sécurité du public. C'est un principe fondamental et la marque de notre association.

**La présidente:** Monsieur MacLeod, je suis sûr que votre témoignage ne passera pas inaperçu.

**Le sénateur Day:** Vos propos au sujet des interventions en cas d'urgence et de l'interopérabilité m'amènent à vous poser une première question, ou plutôt à vous demander un éclaircissement. Je sais déjà que le gouvernement a en réserve des sommes considérables à affecter aux mesures d'exception, aux services d'incendie et autres services de premières lignes. Est-ce que ces montants servent également à financer l'interopérabilité policière?

**M. MacLeod:** L'interopérabilité s'est rendue jusqu'à la base. Ainsi par exemple, en Colombie-Britannique, la province a été le fer de lance d'une initiative, d'ailleurs couronnée de succès, mais ensuite la GRC et les polices locales ont emboîté le pas, et ensemble, nous sommes en train de mettre sur pied un système commun de gestion des dossier. C'est un exemple parmi d'autres. Il y a en de toutes sortes à l'échelle régionale.

**Le sénateur Day:** Est-ce que l'argent du fédéral a été affecté à l'interopérabilité policière?

**M. MacLeod:** À la GRC oui, mais j'ignore si c'est le cas pour les autres services policiers.

**M. Ryder:** Il est difficile de répondre à cela de façon précise. Vous avez entendu le témoignage du commissaire de la GRC aujourd'hui. Le fait qu'il soit venu ici pour parler de services intégrés, et en compagnie de notre commissaire et du chef Bevan, est en soi très éloquent. Il y a des opérations conjointes de diverses sortes. La Police provinciale de l'Ontario participe à 19 d'entre elles en collaboration avec la province, et nous en dirigeons sept. Bien entendu, d'autres corps policiers, dont la GRC, en dirige d'autres. Ces services d'interfonctionnement sont financés grâce à diverses formules; il peut donc parfois y avoir de l'argent du fédéral, et on partage parfois des systèmes de radio, et cetera, afin qu'il y ait intégration complète. C'est pour cela qu'il est difficile de préciser quelles sont les sommes que le fédéral donne pour ces initiatives. Il y a contrepartie cependant, car parfois, une autre municipalité ou la police provinciale fournira des ressources incluant véhicules, ordinateurs et téléavertisseurs, afin de faciliter ce travail en commun.

**Senator Day:** We have had a lot of discussion about integration from the security policing side of things. Can we still think in terms of silos from the point of view of terrorism and organized crime, or is there a lot of integration on that side of the equation as well?

**Mr. Westwick:** At a practical level the answer is yes, there is a huge amount of integration. The difficulty, and it is so frustrating for police, is that they still have to deal with an array of practical problems, for example, the National Capital Region here. It is hard to imagine anything of a major nature, whether it is organized crime or terrorism or public safety — I am thinking of the important visits, G20 meetings and so on — that is not conducted on an integrated basis. There is a standing arrangement for how that unfolds. Every time one of these events arises, you end up with a room full of lawyers poring over documents and agreements about liability, about authority.

For example, when the President of the United States was here in November, we asked for assistance from the Sûreté. At a police level they were anxious to agree. We had 250 members of the Sûreté bused in from Quebec, where they had been involved in another operation. They drove overnight to get here. They were anxious to help and in fact were needed, but we had difficulty getting them sworn in as police officers in the Province of Ontario. Not that there was any issue about it, simply the paperwork and logistics associated with getting that done. We still had eight members of their crowd management team who we could not be sworn in because they were the backup members and we did not have the names right.

You find yourself scratching your head when you are dealing with something like a presidential visit. As it turned out, everything went well, but in our business we worry about risks. To think we are not able to get access to all the people we wanted because of issues like that. I know from the OPP standpoint it is the same thing. All kinds of peculiarities exist in the kind of country that we have, but from a policing standpoint, from an officer safety standpoint, from the liability standpoint, from a command and control standpoint, these are complicated issues to work out.

At an operational level, particularly in the National Capital Region, we have worked it out. It needs to be done on an ad hoc basis in every municipality across the country, and it is a huge job.

**Senator Day:** Let me conclude with this question and get back to the anti-terrorism legislation we are looking at. Under the legislation, there is a requirement to test for motivation, which is not a test that you would typically apply in a criminal-type investigation. We are talking now about whether we need to make

**Le sénateur Day :** Nous avons beaucoup entendu parler de l'intégration sur le plan de la sécurité policière. Est-ce qu'on peut encore envisager la question ainsi, de façon cloisonnée, par rapport au terrorisme et au crime organisé, ou est-ce qu'il y a aussi beaucoup de services intégrés s'occupant de ce genre de choses?

**M. Westwick :** Au niveau concret, oui, il y a énormément de services intégrés. La difficulté là-dedans, et cela cause tellement de mécontentement dans la police, c'est que le corps policier doit encore faire face avec toute une gamme de problèmes pratiques; ainsi, par exemple, les problèmes posés par l'existence de la Région de la capitale nationale ici. Cela dit, il est difficile d'imaginer un événement ou un incident d'envergure, qu'il s'agisse de terrorisme, d'activité du crime organisé ou de sécurité publique — ici, je pense aux visites d'importants dignitaires, aux réunions du G20, et cetera — qui ne fonctionne pas de manière intégrée. Un arrangement normalisé prévoit le déroulement des choses dans ces cas. À chaque fois qu'un de ces événements survient, des nuées d'avocats scrutent des documents et des ententes au sujet de la responsabilité et de l'exercice de l'autorité.

Ainsi par exemple, lorsque le président des États-Unis est venu ici en novembre dernier, nous avons demandé l'aide de la Sûreté, qui souhaitait vivement collaborer. Deux cents cinquante membres ont donc fait le trajet en autocar de Québec jusqu'à Ottawa, car ils avaient travaillé auparavant dans cette ville. Ça leur a pris toute la nuit. Ils souhaitaient vivement nous aider, et d'ailleurs nous en avions besoin, mais nous avons eu de la difficulté à les assermenter en tant qu'agents autorisés en Ontario. Personne ne s'opposait à leur participation, mais les tracasseries administratives et d'autres dispositions étaient très lourdes. D'ailleurs, huit des membres du groupe de contrôle des foules n'ont pu être assermentés parce qu'ils étaient considérés comme des auxiliaires et que nous avions mal épelé leur nom.

Lorsqu'on doit être déployé lors d'un événement comme une visite présidentielle, on en est réduit à se demander ce qu'on peut faire. En fin de compte, tout s'est bien passé, mais nous nous inquiétons toujours des risques que nous courons. Nous n'aimons pas penser qu'il n'a pas été possible d'avoir accès à tout le monde que nous voulions à cause de problèmes de ce genre. Je sais qu'à la Police provinciale de l'Ontario, on pense la même chose. Il existe toutes sortes de caractéristiques dans un pays comme le nôtre, mais sur les plans des services policiers, de la sécurité des agents, de la responsabilité et du commandement et de la maîtrise de la situation, elles nous compliquent la vie.

Au niveau concret, particulièrement dans la région de la capitale nationale, nous avons réussi à résoudre ces problèmes. Il n'empêche que dans chacune des municipalités de notre pays, il faut refaire ce travail et tenant compte de particularités différentes, et c'est énorme.

**Le sénateur Day :** Ma dernière question portera sur le projet de loi antiterroriste dont nous sommes saisis. En vertu de la loi, il y a obligation d'examiner les motifs, ce qui n'est pas courant dans une enquête criminelle habituelle. Maintenant, on se demande s'il y a lieu d'amender cette disposition. En avez-vous discuté, avez-



some amendments. Have you had any discussions, or do you have any opinion, with respect to the requirement to find the element of a political, religious or ideological motivation for terrorist activity?

**Mr. Westwick:** I had the benefit of listening to this morning's discussion on that so I understand where the question is coming from.

From our standpoint, and we thought about it over the lunch hour, as we understand it, that phraseology was put into the act by the draftpersons to limit the scope of it. As Senator Andreychuk pointed out this morning, parliamentarians then added in a delimiter to the limiter in article (1.1) to focus it more. It strikes me from a police standpoint that we are content with the definition that focuses on terrorism. As Chief Bevan said this morning, there needs to be a specific definition. It appears as though the focusing attempt perhaps has not worked. It seems that it may be a draftsperson you need to talk to in order to get the proper opinion.

From our standpoint, my personal opinion, I do not think it is needed or adds anything. It imposes a higher standard from an investigative standpoint. When you begin the process of investigation leading to prosecution, you have a higher threshold of proof because you have to address one of those elements in order to trigger the responses.

I know my own limitations and I would defer to the draftpersons at the Department of Justice as to how to achieve that particular objective.

**Senator Day:** It requires you to focus on political or ideological motivation. That is not something you would typically do in a policing situation. That is my point.

**Mr. Westwick:** No.

**Senator Lynch-Staunton:** There is a question I wanted to ask the commissioner this morning but time ran out. I will ask him when he returns. I want to ask the three of you because you are on the front lines. It was suggested to us by a government witness that Bill C-36, while not being applied except on rare occasions, if at all, should be kept on the books because it acts as a deterrent. Now the gentleman from Ottawa today said it is more like an insurance policy. I accept that argument.

Do you agree that laws are deterrents, meaning that if there is a law on the books it will discourage people from violating it? It is, for all of you, a philosophical question. It is an argument that I find hard to accept but I am ready to be convinced.

**Mr. Ryder:** I would be in your camp. I know there are discussions about specific deterrents, general deterrents. When you talk about deterrents, I sometimes think the biggest is the fear of being caught as opposed to fear of any kind of punishment.

vous un avis sur la question, c'est-à-dire sur l'exigence de scruter l'élément politique, religieux ou idéologique qui pourrait motiver un geste terroriste?

**M. Westwick :** J'ai pu entendre la discussion de ce matin sur le sujet, je comprends donc les raisons de la question.

À notre connaissance, et nous y avons réfléchi pendant la pause déjeuner, ce libellé a été inscrit par les rédacteurs afin de limiter la portée de la disposition. Ainsi que le précisait madame le sénateur Andreychuk, les parlementaires ont ajouté un facteur afin de limiter la portée de l'article (1.1) pour une plus grande concentration. En tant que policier, je peux dire qu'une définition se concentrant sur le terrorisme nous paraît satisfaisante. Ainsi que le chef Bevan le disait ce matin, il nous faut une définition précise. Les efforts de définition n'ont peut-être pas porté fruit cependant. Il faudra peut-être donc s'adresser à un rédacteur législatif pour obtenir la bonne réponse.

Quoiqu'il en soit, à mon avis, une telle obligation n'est pas nécessaire, elle n'ajoute rien. Elle impose des normes plus élevées en ce qui a trait aux enquêtes. Lorsqu'on lance un processus d'enquête avant d'aller devant les tribunaux, il faut maintenant se conformer à des exigences plus strictes en la matière parce qu'il faut tenir compte de l'un de ces éléments pour déclencher des interventions.

Pour ma part, je connais mes limites, je m'en remets donc au rédacteur législatif du ministère de la Justice pour savoir comment atteindre cet objectif précis.

**Le sénateur Day :** Les dispositions exigent que vous étudiez les motifs politiques ou idéologiques. Or, règle générale, ça n'est pas le genre de choses que l'on fait dans une enquête policière. Voilà où je voulais en venir.

**M. Westwick :** Non.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Ce matin, j'aurais aimé poser une question au commissaire, mais le temps nous a manqué. Je le ferai donc à son retour. Je tiens cependant à la poser à vous trois aussi, car vous travaillez en première ligne. Selon un témoin du gouvernement, malgré le fait que le projet de loi C-36 ne sera probablement presque jamais mis en œuvre, voire peut-être même jamais, il devrait être quand même être adopté pour sa valeur dissuasive. Maintenant, le témoin d'Ottawa nous dit qu'il faut le considérer davantage comme une politique d'assurance. L'argument me paraît fondé.

Estimez-vous vous aussi que les lois ont une valeur dissuasive, c'est-à-dire que du fait de leur existence, elles dissuaderont les gens de commettre des gestes illégaux? C'est une question plutôt abstraite que je pose à chacun d'entre vous. Pour ma part, je trouve l'argument difficile à accepter, mais je suis prêt à me laisser convaincre.

**M. Ryder :** Je suis de votre avis. Je sais qu'on discute de la valeur de mesures dissuasives précises ou générales. Lorsqu'on parle de cela, je me dis parfois que la peur la plus grande, c'est de se faire pincer plutôt que d'être puni.

If we are talking about some of the terrorists acts that we have seen in the past, especially suicide bombers, there is certainly no fear of being caught or of any consequences, because in those situations they are willing to give up their lives.

**Mr. MacLeod:** That is a tough question. I will give you a personal answer. I do not want to get beaten up by my colleagues for answering on behalf of the association.

I think it has a limited effect. I do not really know how to measure that. I think more and more of our efforts need to be focused on motivation and why people do this. That is why we are so keen on these proactive strategies we talked about on diversity and so on. It is dealing with a longer range and the tough questions, not the band-aid solutions, but the motivations as to why people want to engage in such terrible criminal acts or terrorism.

**Senator Lynch-Staunton:** That “why” question was asked of the Director of CSIS. The answer was, it is usually a male between 25 and 35, whatever, but what is the motivation? What is it that sparks a person? Is it hate? Is it prejudice? Is it something that we may have done that leads that person to extreme actions? Has anyone looked into this? CSIS, with all the respect I have for it, did not seem to have the answer that I had hoped to get from them.

**Mr. MacLeod:** It is a very difficult question. Personally, I feel that if you create mechanisms that bring people together to talk, to communicate, chances are you will make a difference.

**Senator Lynch-Staunton:** Maybe to say you are sorry.

**Mr. MacLeod:** Just to talk about conditions, to create those situations.

**Senator Lynch-Staunton:** We are going beyond my immediate question, which is whether having a law is a deterrent.

**Mr. Westwick:** I have difficulty with the image of a potential terrorist picking up Bill C-36 and, after reading it, deciding that he or she will not act on the basis of what is in there. Pardon my flippancy.

What is incredibly important in the anti-terrorism legislation, and what we highlighted in our opening remarks — and focused on the one foundational principle that the Minister of Justice pointed out — is the preventive component, if you can distinguish between deterrent and prevention. What we found so helpful about the Anti-terrorism Act is there are actions the police can take. There are some investigative options through the investigative hearing and the recognizance with conditions that allow police to do something before a disaster happens rather than simply investigating after it has occurred to try to find the right offence to apply against the perpetrators. Whether people are using “deterrent” and “prevention” interchangeably, I do not

Si l'on parle maintenant de certains des incidents terroristes observés par le passé, surtout ceux causés par les bombes humaines, les gens qui commettent ces actes n'ont certainement peur ni d'être pincés ni de toute autre conséquence, parce qu'ils sont prêts à perdre la vie.

**M. MacLeod :** C'est une question difficile. Je vous dirai ce que j'en pense personnellement. En effet, je ne voudrais pas que mes collègues de l'association s'en prennent à moi du fait que j'ai osé parler en leur nom.

Je pense que cela a un effet limité, et j'ignore comment on peut le mesurer. À mon avis, il faut concentrer de plus en plus d'efforts à l'étude des motifs, des raisons pour lesquelles les gens posent de tels gestes. C'est pour cela que nous tenons tellement aux stratégies positives dont nous vous avons parlé par rapport à la diversité, et le reste. Lorsqu'on étudie les raisons pour lesquelles les gens veulent commettre des actes aussi terribles, des actes terroristes, on se penche ainsi sur des questions à plus long terme et plus difficiles, on ne se contente pas de solutions partielles et éphémères.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** On a demandé au directeur du SCRS pourquoi ce genre de choses se produisaient. Il nous a répondu que règle générale, le terroriste est un homme âgé d'entre 25 et 35 ans, et cetera, mais qu'en est-il de ses motifs? Qu'est-ce qui le pousse à agir, est-ce la haine? Est-ce que ce sont des préjugés? Est-ce quelque chose qu'on a fait qui pourrait l'avoir mené à perpétrer quelque chose d'aussi extrême? Est-ce que quelqu'un a étudié cela? Malgré tout le respect que j'ai pour le SCRS, l'organisme n'a pas semblé être en mesure de me répondre.

**M. MacLeod :** C'est une question très difficile. Pour ma part, je pense que si vous créez des mécanismes pour réunir les gens afin qu'ils puissent parler, communiquer, il y a de bonnes chances que ce soit utile.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Peut-être pour dire que vous êtes désolé.

**M. MacLeod :** Tout simplement pour parler des conditions, pour créer ces situations.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Nous dépassons le cadre de ma question, qui était de savoir si la loi a un effet dissuasif.

**M. Westwick :** J'ai du mal à imaginer un terroriste en puissance prenant le projet de loi C-36 pour le lire avant de décider s'il ou elle va agir. Excusez ce ton désinvolte.

Ce qu'il y a d'incroyablement important dans la Loi antiterroriste, et que nous avons souligné dans notre présentation d'ouverture — en mettant l'accent sur le principe fondamental signalé par le ministre de la Justice — c'est l'élément préventif, à ne pas confondre avec l'effet dissuasif. Ce que nous avons trouvé très utile dans la Loi antiterroriste, ce sont les mesures que peuvent prendre les services policiers. Il y a des options d'enquête comme les audiences d'investigation et l'engagement assorti de conditions qui permettent à la police d'intervenir avant qu'un désastre se produise plutôt que de simplement faire enquête après le fait pour déterminer quelle accusation porter contre les auteurs. Je ne sais pas si les gens

know, but I do not think they are interchangeable. They are different concepts, but I would certainly strongly endorse the principle of prevention, which is in the legislation, and which is all too often not seen in criminal or quasi-criminal law. Quite frankly, I think the Government of Canada got it right. I am not often quoted as saying that in this capacity, but I think the balance has been struck in an important way.

**Senator Lynch-Staunton:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you all again. It has been a pleasure having you here. We wish you all the very best in your own efforts and your daily work to tackle one of our most challenging issues in this country. We are glad to see the spirit in which you are here and the confidence that you have that you will succeed.

Colleagues, we will gather again next Monday. Be prepared not just for morning and afternoon meetings, but we also have a video conference in the evening with a witness in Australia.

The committee adjourned.

utilisent les termes « dissuasion » et « prévention » de manière interchangeable, mais à mon avis, ils ne sont pas interchangeables. Ce sont des concepts différents et j'appuie fermement le principe de la prévention, qui se trouve dans la loi, ce qui fait trop souvent défaut dans les lois criminelles ou quasi criminelles. Très franchement, je pense que le gouvernement du Canada a trouvé la bonne solution. On ne me cite pas souvent comme ayant dit cela, mais je crois qu'on a trouvé un équilibre important.

**Le sénateur Lynch-Staunton :** Merci.

**La présidente :** Merci encore une fois à vous tous. Ce fut un plaisir de vous accueillir. Nous vous souhaitons bonne chance dans vos efforts et vos démarches quotidiennes pour lutter contre l'un des problèmes les plus difficiles dans ce pays. Nous avons été heureux de constater dans quel état d'esprit vous êtes venus ici et de voir que vous êtes confiants dans votre succès.

Chers collègues, nous nous réunirons à nouveau lundi prochain. Préparez-vous non seulement pour des séances le matin et l'après-midi mais nous aurons également une vidéoconférence en soirée avec un témoin de l'Australie.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

##### **Morning meeting**

###### *Royal Canadian Mounted Police:*

Giuliano Zaccardelli, Commissioner.

###### *Ontario Provincial Police:*

Gwen Boniface, Commissioner.

###### *Ottawa Police Service:*

Vince Bevan, Chief.

##### **Afternoon meeting**

###### *Communications Security Establishment:*

Keith Coulter, Chief;

Barb Gibbons, Deputy Chief, Corporate Services;

John Ossowski, Director General, Policy and Communications;

David Akman, Director, Legal Services, General Counsel.

###### *Canadian Association of Chiefs of Police:*

Edgar MacLeod, President;

Vince Westwick, Co-Chair, Law Amendments Committee;

Frank Ryder, Co-Chair, Law Amendments Committee.

#### TÉMOINS

##### **Séance du matin**

###### *Gendarmerie royale du Canada :*

Giuliano Zaccardelli, commissaire.

###### *Police provinciale de l'Ontario :*

Gwen Boniface, commissaire.

###### *Service de police d'Ottawa :*

Vince Bevan, chef.

##### **Séance de l'après-midi**

###### *Centre de la sécurité des télécommunications :*

Keith Coulter, chef;

Barb Gibbons, chef adjoint, Services centraux;

John Ossowski, directeur général, Politiques et communications;

David Akman, directeur, Services juridiques, avocat général.

###### *Association canadienne des chefs de police :*

Edgar MacLeod, président;

Vince Westwick, coprésident, Comité des amendements législatifs;

Frank Ryder, coprésident, Comité des amendements législatifs.



